

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
POSSIBILITÉ DE L'ASSURANCE
CONTRE LE CHOMAGE

D'APRÈS LES EXPÉRIENCES BELGES ET FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 21 mars 1912, à 1 heure 1/2

PAR

Victor MAGE

Président : M. RAOUL JAY, professeur.

Suffragants : } MM. BARTIN, professeur.
 TISSIER, professeur.

PARIS

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

POSSIBILITÉ DE L'ASSURANCE CONTRE LE CHOMAGE

D'APRÈS LES EXPÉRIENCES BELGES ET FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

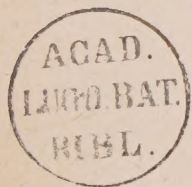
Le jeudi 21 mars 1912, à 1 heure 1/2

PAR

Victor MAGE

Président : M. RAOUL JAY, professeur.

Suffragants : 1. MM. BARTIN, professeur.
TISSIER, professeur.



PARIS

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551403_0012

LA

POSSIBILITÉ DE L'ASSURANCE

CONTRE LE CHOMAGE

D'APRÈS LES EXPÉRIENCES BELGES ET FRANÇAISES

I

Le Chômage

Le chômage est la période pendant laquelle l'ouvrier ne travaille pas par manque d'ouvrage (1). Et comme le travail est la seule marchandise que le salarié puisse échanger sur le marché, c'est une période de misère. C'est la vie errante d'usine en usine, d'atelier en atelier, à la recherche infructueuse d'un emploi. Lorsque cette période se prolonge, c'est la destitution économique et morale du *travailleur occasionnel*, c'est-à-dire de celui qui ne trouve à travailler d'un bout de l'année à l'autre qu'un jour ou deux par semaine. Le découragement étreint alors

1. *La question du chômage en France*, par Léon Bourgeois, rapport à la Conférence Internationale du chômage, 1910, page 1,

l'ouvrier le plus courageux, abolit en lui toute dignité. L'ennui l'incite à multiplier les stations au cabaret, il contracte des habitudes de paresse, il est sur le chemin qui conduit aux pires destinées. En même temps, il est pour les autres travailleurs un véritable danger : il est disposé à accepter n'importe quelle rétribution pour n'importe quel travail et contribue ainsi à faire baisser le taux des salaires.

Le chômeur est aussi un danger social. En 1789, c'est cette population de parias de l'ancienne industrie, de vagabonds et d'hommes rejetés des corporations qui est devenu un des éléments les plus violents des désordres de la Révolution.

En 1830, la Révolution ne se serait pas produite dans les conditions que l'on connaît, si le chômage des imprimeries n'avait pas jeté sur le pavé les ouvriers qui sont devenus les soldats de l'insurrection.

En 1848, ce sont les chômeurs de cet hiver terrible qui ont transformé en insurrection cette révolution qui avait commencé comme une réforme.

L'insurrection de juin ne fut-elle pas la conséquence de la suppression des ateliers nationaux ? Et enfin, n'est-ce pas le chômage de la guerre, le chômage du siège qui a fait de l'ouvrier irrité le combattant de la Commune ? (1)

1. *Le chômage à la Chambre des députés.* Vaillant, page 10.

II

Le remède : l'Assurance

Contre ce terrible mal il était nécessaire de trouver des remèdes, on en a préconisé de nombreux. D'abord un certain nombre de *préventifs* ont donné lieu à des essais plutôt qu'à des résultats. En France, au ministère du Travail, une commission dite des crises économiques a eu à étudier la question de savoir s'il était possible de faire varier l'importance des travaux publics de façon à compenser l'irrégularité des travaux de l'industrie privée. Partant de cette idée que le chômage résultait de la non-adaptation de la production à la consommation, on voulait essayer de régulariser la consommation des corps publics et principalement de l'État pour faire équilibre à celle des particuliers. La commission a pu donner quelques indications dans ce sens, sans pourtant aboutir à des effets pratiques. (1)

On a bien essayé aussi d'accroître la consommation. Dans ce but, on a vu éclore en Angleterre des

1. *Rapport à la Conférence intern.*, 1910. Léon Bourgeois, page 8.

projets de grands travaux publics. De même chez nous, on a arraché souvent à notre Parlement la mise en chantier de navires de guerre, en arguant du chômage qui menacerait sans cela les ouvriers de nos arsenaux.

Pour régulariser la production, certaines industries ont fait de grands efforts. C'est ainsi que les entreprises de constructions de matériel de chemins de fer sont, paraît-il, arrivées à échelonner sur plusieurs années les commandes qu'elles reçoivent. C'est aussi vers ce but de la régularisation du rendement industriel que tend le combat mené par les syndicats ouvriers contre les heures supplémentaires.

Enfin l'assurance-invalidité et l'assurance-vieillesse peuvent restreindre la concurrence des bras et diminuer le chômage.

Mais ces différents efforts tentés dans un sens ou dans un autre ne peuvent faire disparaître le chômage, *un remède curatif s'impose : l'assurance contre le chômage.*

C'est l'évolution économique contemporaine qui a sinon créé le chômage, qui l'a tout au moins aggravé : l'élargissement du marché a fait que la production n'arrive plus à se régler dans bien des cas sur les besoins. Mais en même temps que le mal, est apparu dans l'époque moderne le remède au mal : l'assurance proprement dite.

On a pu définir cette assurance proprement dite

ou scientifique: « Une compensation des effets du sort sur le patrimoine de l'homme par la mutualité organisée suivant les lois de la statistique. » Cette définition très exacte comprend trois éléments bien distincts: D'abord l'idée très ancienne qu'on trouve formulée déjà avec une grande netteté dans les textes des jurisconsultes romains: l'idée de compensation des risques. C'est ensuite l'idée de mutualité plus ancienne encore qui a inspiré des faits à toutes époques dès que les hommes ont existé en société. Mais le troisième élément, l'idée de l'organisation suivant les lois de la statistique, est tout à fait moderne. Jusqu'au xix^e siècle cette compensation des risques par la mutualité manquait de bases scientifiques, elle était tout empirique, avec les inconvénients de l'empirisme en pareille matière, l'insécurité des organisations.

III

Est-il possible de pratiquer l'assurance scientifique contre le chômage ? — Est-il possible d'abord de le bien définir ?

Après avoir défini l'assurance scientifique, la question se pose de savoir si l'on peut appliquer cette assurance au chômage. Et il se présente aussitôt à nous cette difficulté considérable de dire quel est exactement ce risque, de le définir, de le déterminer, de le délimiter. Cette difficulté est d'ailleurs commune à tous les genres d'assurances. C'est ainsi que pour les accidents du travail, il est extrêmement délicat parfois de les distinguer des maladies. Souvent il faut des expertises délicates pour différencier ces deux choses. De même les assureurs ont dû chercher une définition précise de l'incendie, pour éviter qu'on fasse entrer dans ce risque une foule de petits sinistres qui déjouaient les calculs de probabilité. L'assurance-vie a pris soin aussi d'écarter de sa garantie la mort en cas de guerre. Et pourtant cette définition, cette délimitation si difficile qu'elle soit est de pre-

mière nécessité ; car si l'on ne prend le plus grand soin de dire ce que l'on assure exactement, comment sera-t-il possible de procéder aux calculs délicats de probabilité qui permettront aux caisses d'assurance de faire face à leurs engagements ? Mais pour le chômage, la tâche est particulièrement ardue.

Dans un sens très général, le chômage c'est la période pendant laquelle les ouvriers ne travaillent pas. Mais de nombreuses causes peuvent déterminer cette cessation de travail. Ce peut être l'ouvrier qui ne veut plus travailler pour obéir à un ordre de sa corporation, pour se défendre contre l'avilissement du salaire ou contre le maintien du salaire à un taux jugé insuffisant ou encore contre le maintien de certaines conditions de travail. Et cet abandon par obéissance à la volonté collective se distingue facilement de l'abandon purement volontaire et par paresse (1).

Ce peut être encore l'ouvrier qui ne peut plus travailler, parce qu'il est victime d'une incapacité physique au travail, partielle ou totale, temporaire ou permanente. Diverses assurances déjà organisées contre la maladie, l'invalidité, l'accident, la vieillesse, ont précisément pour but de défendre le travailleur contre ces risques.

1. Rapport à la Conférence internationale, 1910. L'assurance contre le chômage particulièrement au point de vue du contrôle. M. Fuster *L'Aide sociale*, 31 octobre 1910, page 304.

Ce peut être enfin le patron qui ne peut plus l'occuper parce que l'état de son exploitation l'oblige à renoncer à un ou à plusieurs des ouvriers qu'il occupe. Et nous sommes arrivés ainsi à un sens plus particulier du mot « chômer », au vrai sens, au seul que nous retiendrons ; *chômer : c'est ne pas travailler par manque d'ouvrage*. Ce n'est plus l'ouvrier qui manque au travail, mais bien le travail qui manque à l'ouvrier.

Mais, s'il est facile théoriquement de déterminer ce qui rentre dans le risque que nous étudions, pratiquement on se trouve souvent en présence de cas douteux, et il est souvent très difficile de distinguer les véritables chômeurs des ouvriers renvoyés pour faute, des malades ou des grévistes. On peut voir par exemple, l'industrie étant prospère, les ateliers s'ouvrir à des ouvriers demi-valides. Et lorsque l'industrie périlitera et qu'ils seront rejetés les premiers sur le marché, sera-t-on en présence de malades ou de chômeurs ?

Passant immédiatement aux faits et puisque nous nous bornons à l'étude des expériences belges et françaises, voyons donc comment les syndicats français et belges ou leurs caisses de chômage ont caractérisé le risque.

Nous constatons qu'ils ont tous nettement écarté une première cause de chômage : *la maladie*. Certains, comme le Syndicat français « du Livre » don-

nent aux malades un secours spécial (1). D'autres ont exclu complètement et expressément la maladie des cas de chômage pouvant donner droit à un secours, au point qu'un chômeur qui tombe malade n'est plus secouru par la caisse de chômage.

Lorsqu'un ouvrier est atteint d'une invalidité partielle qui est un motif à renvoi de l'atelier, la plupart des syndicats assimilent ce cas à la maladie, et le secourent à l'aide des fonds de leur caisse-maladie. Dans un rapport à un récent congrès (2) M. Fuster a émis cette idée qu'il serait désirable qu'on fasse une distinction entre le cas où le demi-valide est immédiatement remplacé (on serait alors en présence d'un malade) et le cas où il n'est pas remplacé et se trouve simplement être la première victime d'une réduction de travail effective d'un chômage. Tous les syndicats et toutes les caisses sont d'accord pour ne pas faire entrer parmi les cas de chômage secouru la cessation collective de travail, la grève ou lock-out. C'est la caisse de résistance qui doit intervenir. Mais aucun des statuts ne parle du cas où le gréviste ne retrouve plus son emploi la grève terminée. Peut-être serait-il logique de considérer alors cet ouvrier comme un chômeur. Les statuts assimilent presque tous à ces

1. Statuts de la Fédération des Travailleurs du Livre, modifiés au Congrès typographique de Bordeaux, 18-25 juillet 1910.

2. Rapport à la Conférence intern., 1910. « La définition du chômage assuré ». M. Fuster, *L'Aide Sociale*, 31 octobre 1910, p. 309.

cessations de travail collectives, les cas de résistance individuelle pour un motif syndical.

Généralement toute allocation est refusée au cas où l'ouvrier a quitté sa place sans l'un des motifs valables d'ordre syndical. C'est ainsi que la Fédération du Livre refuse pendant un certain temps l'indemnité au confrère qui « manifestement ou d'une façon préméditée s'est mis dans son tort par abandon volontaire du travail » et elle le raye de la liste de ses adhérents au cas de récidive (1). Quelques syndicats laissent aussi de côté le cas où l'ouvrier s'est mis en faute : « Le Textile d'Armentières » exclut du droit à l'indemnité l'ouvrier qui a été renvoyé « pour mal-façon volontaire ou manquement manifeste et grave aux règlements d'ateliers ».

Dans les statuts des fonds liégeois, on a exclu le chômage pour cause de maladie et d'accident de personnes (2). On a estimé que les risques de maladie doivent rester le domaine de ce qu'on pourrait appeler la mutualité pure. Quant aux dommages causés à l'ouvrier par la plupart des accidents survenus au cours de l'exécution d'un contrat de travail, on a pensé qu'ils seraient réparés conformément à la loi du 20 décembre 1903. La grève est également exclue

1. Rapport de M. Fuster déjà cité. (*L'Aide Sociale* octobre 1910, p. 313.)

2. Fonds intercommunal d'assurance contre le chômage involontaire de l'agglomération liégeoise » (Mémoire présenté à la Conf. intern., 1910, p. 13.)

du bénéfice du secours de chômage, parce qu'on ne peut pas dire que le chômage dans ce cas est le produit d'une cause indépendante de la volonté de l'affilié.

Par contre, dans les statuts du fonds Liégeois, on estime qu'en cas de lock-out, l'ouvrier chôme en vertu d'une volonté tout à fait extérieure contre laquelle il ne peut rien. Il est la victime impuissante des faits, des circonstances qui sont en dehors de son action et pourtant lui imposent leur dure loi et dominant sa volonté, son désir de travailler.

Dans le fonds Gantois (1), le secours de chômage est alloué à tout membre ayant accompli une certaine période de stage syndical et qui, sans qu'il y ait de sa faute, perd son travail. On considère que le membre a perdu son travail par sa propre faute et partant, il est exclu du secours, s'il est congédié pour ivresse, absence injustifiée ou volontaire, fautes commises intentionnellement et qui causent préjudice au patron ou nuisent aux intérêts des compagnons de travail. A côté de la caisse de chômage, il existe une caisse de résistance pour les grèves, complètement indépendante. On a défini avec beaucoup de précision les cas qui donnent respectivement lieu à l'intervention de ces deux caisses : les cas de grève collective se distin-

1. Rapport de la commission spéciale pour l'étude de la question du chômage au conseil communal, 1910, page 18.

guent très facilement des cas de chômage. En ce qui concerne les cas de conflits individuels, si l'ouvrier a été congédié par son patron pour avoir résisté à une réduction de salaire, ou pour tout autre acte de défense ouvrière ou syndicale et si l'attitude de l'intéressé est approuvée par le comité du syndicat, l'indemnité accordée généralement bien supérieure au secours de chômage vient de la caisse de grève. Pourtant, quand le chômage dure encore après l'expiration du secours de grève, le membre est autorisé à percevoir encore son secours de chômage. Comme partout, le cas de maladie et autres incapacités de travail ne donnent pas droit à l'indemnité-chômage. Si la maladie survient au cours d'un cas indemnisé, l'indemnité est même suspendue pendant tout le cours de la maladie et ne reprend que lorsque l'ouvrier est à nouveau en état de travailler. Parmi les syndicats adhérents au fonds Gantois, celui des métallurgistes a pris les dispositions suivantes en ce qui concerne les cas de chômage survenant à la suite d'une maladie ou d'une incapacité corporelle, qui ont eu pour conséquence un abandon de travail de six mois au moins : pour avoir droit à l'indemnité, les membres doivent démontrer qu'ils ont travaillé effectivement pendant trois mois après leur maladie et même qu'ils ont payé pendant ce temps la cotisation syndicale. (1)

1. Rapport présenté au conseil communal sur le fonctionnement du fonds, 1910, page 52.

Dans les statuts du fonds Gantois, on décide encore que le premier jour de chômage, par suite par exemple de bris de machine, ne donnera aucun droit à des secours, la machine se fût-elle même brisée en commençant à fonctionner, de telle sorte que les ouvriers n'auraient pas du tout travaillé. C'est un délai de carence analogue à celui qui figure dans la loi française des accidents de travail, qui n'accorde pas d'indemnité pour les accidents ayant occasionné une incapacité de moins de quatre jours. On a sans doute estimé que ces petites réductions de travail pouvaient facilement être couvertes par l'épargne et le crédit personnel des intéressés.

Une exclusion qu'on ne trouve dans aucun statut et qui pourtant semble à beaucoup tout à fait légitime, c'est celle du chômage *saisonnier*, c'est-à-dire de celui qui revient régulièrement chaque année à la même saison. Il semble bien, en effet, que l'assurance n'a pas à jouer dans ce cas puisqu'elle suppose toujours un aléa et qu'on se trouve ici en face d'une certitude (1). La garantie de ce genre de chômage semble rentrer plutôt dans le domaine de la prévoyance. L'ouvrier qui sait qu'il y aura chaque année une morte-saison se préoccupera naturellement de trouver un autre emploi pour cette période ou bien fera des économies pendant la période active.

1. Rapport de M. Fuster à la Conf. intern., 1910. « La définition du chômage assuré », page 309.

En résumé, d'après les théoriciens et d'après les praticiens de l'assurance-chômage, on pourrait assurer l'ouvrier contre la cessation de travail par manque d'ouvrage à l'exclusion :

1° De la cessation par cause de maladie ou d'invalidité.

2° De grève, lock-out ou résistance individuelle pour cause syndicale.

3° De renvoi pour faute ou abandon volontaire du travail.

4° A l'exclusion de la cessation de travail qui ne dure pas un certain minimum de temps.

5° De la cessation de travail qui se reproduit régulièrement chaque année à la même saison.

IV

Peut-on avoir des statistiques suffisantes, pour pratiquer l'assurance-chômage ?

Nous avons dit que l'assurance était basée avant tout sur la statistique. Après avoir défini notre risque, il nous faut savoir ensuite s'il est possible d'avoir des chiffres qui nous renseignent suffisamment.

Nous devons remarquer tout d'abord que les statistiques ne se perfectionnent véritablement qu'après que l'assurance a commencé à fonctionner (1). La plupart des assurances ont été d'abord pratiquées par tâtonnement et n'ont eu des bases vraiment scientifiques que par la suite. Il est du reste beaucoup plus facile d'avoir des renseignements alors que le fonctionnement est assuré. C'est ainsi que le président du fonds intercommunal de chômage de l'agglomération Gantoise (2) a pu constater que, depuis la constitution du fonds, c'est sans une seule interruption que tous les syndicats Gantois fournissent, chaque

1. Conf. M. Jay à son cours, 1910.

2. Rapport au conseil communal, 1910.

mois, des renseignements très exacts et très détaillés de tous les points qui intéressent l'assurance.

En France, on a pu obtenir des statistiques assez précises, en ce qui concerne le chômage, par manque d'emploi. Pourtant, on doit dire que pour les salariés à emploi irrégulier, tels que déchargeurs de bateau, journaliers sans emploi fixe, on a très peu de renseignements. Pour les salariés à emploi régulier, des informations précises et périodiques peuvent être fournies :

- 1° Par les recensements généraux (1) ;
- 2° Par les chefs d'entreprise ;
- 3° Par les syndicats ouvriers.

Depuis 1896, dans le recensement général de la population, on mentionne la nature de l'établissement dans lequel chaque Français est occupé. Chaque chef d'entreprise doit mentionner le nom et l'adresse de l'établissement qu'il dirige, chaque ouvrier ou employé doit indiquer le nom et l'adresse de l'établissement où il est employé. Toute personne ordinairement pourvue d'emploi, mais momentanément inoccupée doit répondre aux questions relatives à la cause et à la durée du chômage. De là, le dénombrement complet des chômeurs appartenant à la catégorie des personnes qui travaillent ordinairement chez

1. « La statistique du chômage professionnel en France », par Lucien March. Rapport à la Conf. intern., 1910, p. 4.

autrui. Les autres renseignements du bulletin de recensement permettent d'ailleurs de classer les chômeurs de cette catégorie suivant l'état civil : sexe, âge, etc... On a renoncé à la question relative à la cause du chômage ou du moins on demande seulement si l'employé est en chômage par suite de maladie. On ne peut connaître non plus, par ce moyen, toutes les circonstances qui accompagnent le chômage. On n'a pas jugé possible de recueillir par la voie du recensement des renseignements suffisamment exacts sur la durée du chômage, durant une période déterminée. Toute personne actuellement sans emploi peut dire à la rigueur depuis combien de temps elle est sans emploi. Mais, pour dire durant combien de jours ou de semaines on a été sans travail dans le cours d'une année, il faut faire appel à des souvenirs plus lointains et la réponse risque d'être influencée par les tendances personnelles.

Les chefs d'entreprise ne sont point interrogés périodiquement. Lors de *l'enquête sur les salaires et la durée du travail* à laquelle l'Office du Travail a procédé en 1891-1893, on a déterminé l'effectif du personnel ouvrier de chaque établissement durant l'année de l'enquête à intervalles régulièrement échelonnés. Les chiffres fournis à cet égard et les indications recueillies sur la durée du travail constituaient, en somme, les éléments d'une statistique précise de l'activité du travail. Pour chaque industrie, on a pu

notamment tracer une courbe représentant les variations de l'effectif du personnel ouvrier au cours de l'année (1). Sans doute, le procédé ne fait connaître ni le nombre, ni la proportion pour 100 des ouvriers sans emploi, puisque le contingent minimum des ouvriers sans place n'est pas connu, mais il indique exactement comment ce contingent grossit à certaines époques et il permet de recueillir les appréciations des chefs d'entreprise sur les causes des variations de l'activité ou même leurs propositions en vue d'atténuer ces variations.

Les syndicats ouvriers sont à même de fournir, soit des chiffres précis, soit des évaluations sur le mouvement du chômage. Le recensement général constitue à peu près le seul moyen de connaître le nombre des chômeurs dans chaque industrie ou chaque profession à une date déterminée, mais comme un recensement général est une grosse opération qu'on ne peut répéter fréquemment, ce n'est point le recensement qui renseignera sur les variations du chômage. Au contraire, si les syndicats ouvriers ne disposent pas des moyens de connaître le nombre actuel des chômeurs dans leur profession, ils peuvent du moins dire approximativement combien des leurs sont sans emploi. Ils sont en mesure de faire connaître

1. Rapport de Lucien March. « Déclaration des chefs d'entreprise », page 5.

la proportion pour 100 de leurs adhérents en chômage, par exemple à une date fixe de chaque mois.

En France, les syndicats ouvriers répondent chaque mois à un questionnaire qui leur est envoyé par l'Office du Travail. Les résultats du dépouillement du questionnaire mensuel sont publiés dans le *Bulletin de l'Office du Travail*. Ils permettent de tracer un graphique des variations du chômage dans la population syndicale. Et la dépendance certaine des milieux divers pour l'activité du travail permet d'admettre que les variations de ce graphique donnent une idée approximative des variations de l'activité générale du travail pour l'ensemble de la population industrielle (1).

En Belgique, à l'occasion des recensements généraux de la population qui se font tous les dix ans, aucun renseignement n'est demandé relativement au chômage. Le recensement des industries et des métiers qui a été effectué le 31 octobre 1896 a recueilli pour la première fois des données sur cette question. Depuis 1896 aucun recensement industriel n'a eu lieu. Il n'y a donc actuellement en Belgique qu'une seule source officielle pour la statistique du chômage industriel : c'est le recensement de 1896 (2).

Ce qui caractérise cette opération, c'est qu'elle a

1. Lucien March, « Enquête syndicale », page 6.

2. La statistique des ouvriers industriels sans travail en Belgique, par E. Maxweiller. Rapport à la Conf. int., 1910, page 2.

porté à la fois sur les employeurs et sur les employés. Les renseignements fournis par les patrons disaient si l'établissement était alors en activité et si cette activité était normale ; si l'établissement chômait, quel était le motif de ce chômage, si l'activité était intermittente, quelles étaient les périodes de travail. On a pu obtenir ainsi des renseignements assez précis sur le risque du chômage régulier collectif, c'est-à-dire tenant aux conditions mêmes de certaines industries. En outre, on a obtenu certaines indications sur le risque du chômage occasionnel, c'est-à-dire de celui que nous voudrions assurer, celui dû aux conjectures économiques. Ainsi si l'établissement, tout en étant en activité ne travaillait pas comme d'habitude, on avait renvoyé un certain nombre d'ouvriers, l'industriel devait remplir son questionnaire en tenant compte de la situation au moment du recensement et en outre il devait indiquer ce qu'eût été la situation habituelle, notamment en ce qui concerne le nombre d'ouvriers et d'ouvriers occupés. Aux ouvriers, on avait demandé de donner le nom, la profession et l'adresse de leur patron et de répondre aux mêmes questions sur le chômage. On pouvait ainsi faire le contrôle de la sincérité des réponses.

L'organe mensuel de l'Office du Travail de Belgique, la *Revue du Travail*, publie, dans chaque numéro, des renseignements sur l'intensité du chômage dans un certain nombre de syndicats ouvriers. Pour l'an-

née 1910, ces derniers ont porté sur un nombre de syndicats variant entre 230 et 253 et comprennent 44.000 à 50.000 ouvriers. Le nombre total des ouvriers industriels variant aujourd'hui entre 850.000 et 875.000, ces renseignements ne peuvent être considérés comme des contributions sérieuses à la statistique des ouvriers sans travail (1). Mais ils peuvent très bien servir de nombre indicateur pour le mouvement général de l'activité industrielle dans certaines industries plus ou moins représentatives. Les renseignements sur les fluctuations du chômage seront d'ailleurs plus rares à mesure que les syndicats ouvriers étendront leur action et surtout organiseront des comptabilités régulières tant de leurs effectifs que des secours distribués.

1. Rapport de Maxweiller, « des relevés périodiques », page 2.

V

Est-il possible de parer aux conséquences imprévues du chômage ?

Mais une des objections les plus sérieuses que l'on a faites à l'assurance contre le chômage, tel que nous l'avons défini, est tirée de ce fait que les causes économiques profondes auraient des conséquences tellement formidables et imprévues qu'aucune caisse, aucune organisation financière ne seraient capables de résister.

Voyons donc quelles sont ces causes? — La cause fondamentale et unique du chômage c'est la rupture d'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Mais, il s'agit de savoir quelles sont les influences qui font varier la quotité de travail offerte aux ouvriers et la quantité de main-d'œuvre mise à la disposition des industriels.

Parmi les facteurs qui agissent sur la quantité de travail offerte, aucun n'a d'effet plus profond que les crises commerciales. Excitée par les spéculations qui accompagnent la prospérité des affaires, l'industrie escomptant des débouchés sans cesse plus étendus fonde de toutes parts de nouvelles entreprises. La

hausse des matières premières, des produits de toute nature et aussi de la main-d'œuvre caractérise cette période. Mais bientôt la production ne tarde pas à dépasser les demandes de la consommation. La fin de l'ère de prospérité est marquée par l'arrêt de la hausse des matières premières. Inquiets de voir leurs stocks s'accumuler par suite de l'absence de nouveaux acheteurs, les industriels réduisent leurs acquisitions et contribuent involontairement à développer la dépression commerciale. Les consommateurs restreignent leurs acquisitions ; les spéculateurs font appel au crédit, le taux de l'escompte s'élève. Contraints alors de vendre à tous prix, les industriels provoquent la baisse des produits manufacturés ; le mouvement prend une allure de véritable panique.

Pour les ouvriers, la crise se traduit par une diminution de l'emploi de la main-d'œuvre et un avilissement des salaires. Les patrons incapables de placer leurs produits limitent la durée du travail, congédient une partie de leur personnel.

A côté de ces crises commerciales, on peut mettre les bouleversements politiques et sociaux qui produisent des effets analogues.

Les fléaux naturels dont l'histoire enregistre les terribles effets ont aussi leur répercussion sur la situation des salariés : des inondations, des tremblements de terre, des cyclones vouent à la misère des populations jusqu'alors aisées.

Il faut encore signaler et au premier rang les transformations qui se produisent tour à tour dans toutes les industries. Au cours du siècle dernier, notamment les applications de la vapeur et de l'électricité ont substitué presque partout la machine à l'homme. Sans doute la diminution de l'emploi de la main-d'œuvre due à l'intervention du travail mécanique a été en partie compensée par le développement de la consommation résultant de l'abaissement des produits manufacturés et de la création de nouveaux débouchés. Mais il n'en est pas toujours de même. Les machines à composer dans l'imprimerie, les nouveaux instruments aratoires, les métiers de tissage perfectionnés n'exproprient-ils pas de leur gagne-pain un certain nombre de travailleurs.

Certaines industries jusqu'alors prospères doivent disparaître par suite de la découverte d'un produit nouveau ou de méthodes plus perfectionnées. Dans d'autres cas, sans que les industries disparaissent, les producteurs doivent déplacer leurs usines, afin de rester dans un milieu économique favorable. Ces déplacements exercent une grave perturbation dans le marché du travail : beaucoup de travailleurs sont retenus par des intérêts matériels ou moraux. Enfin une cause importante peut provoquer la disparition ou la suspension d'industrie : la mode, qui exerce sur la prospérité de certaines productions de luxe une influence décisive.

Un grave accident dans une entreprise, un incendie par exemple dans une usine, peut priver aussi les ouvriers de tout travail.

La transformation des voies de communication, la réduction des frais de transport permettent aux étrangers de menacer les producteurs nationaux.

Si divers facteurs provoquent des contractions dans la consommation du travail humain, d'autres phénomènes augmentent la concurrence des ouvriers entre eux. L'afflux des populations rurales vers les centres urbains doit être signalé tout d'abord. Dans tous les pays, la statistique a enregistré l'accroissement progressif des villes au détriment des campagnes. De plus, la mission de l'ouvrier n'exigeant souvent aucune force musculaire, les femmes et les enfants sont souvent préférés aux adultes mâles. L'immigration étrangère provoque aussi dans certaines régions une perturbation profonde dans le marché du travail.

La quantité de main-d'œuvre mise à la disposition du patron subit aussi l'influence de la durée de la journée de travail imposée aux ouvriers. Son extension abusive peut avoir une répercussion considérable (1).

Teils sont donc les nombreux phénomènes politiques ou économiques, causes du chômage dont les effets seraient si formidables et si imprévus qu'ils jet-

1. Conf. H. Lavergne. *Le chômage. Les causes.*

teraient à la misère des populations si nombreuses et pour si longtemps qu'aucune caisse d'assurance ne serait capable de résister.

1° L'assurance-chômage suppose une organisation du marché du travail.

On peut répondre d'abord que l'assurance contre le chômage suppose à côté d'elle toute une organisation susceptible d'atténuer les effets de ces crises économiques dont nous avons parlé. Elle suppose une organisation complète du placement. Et une assurance qui se proposerait d'englober tous les travailleurs nécessiterait forcément un placement plus perfectionné que celui qui existe actuellement.

En France, par exemple, pour la presque totalité des salariés c'est le placement par sollicitation directe ou par connaissance qui est le plus souvent pratiqué. Au cours du temps et par suite de l'évolution économique, ce mode a d'ailleurs pris la forme du placement par camaraderie ouvrière. C'est ce procédé primitif qui a servi en quelque sorte de support à toute l'institution du compagnonnage. Et encore maintenant, presque tous les placements faits par les syndicats ouvriers sont des placements de ce genre. Il est bien rare que les syndicats entretiennent de véritables bureaux, c'est-à-dire mis régulièrement à

la disposition des patrons comme à celle des ouvriers. Les placements enregistrés par la statistique sont bien plutôt le résultat d'indication de places vacantes, transmise par les ouvriers occupés au secrétaire du syndicat et utilisée en faveur des camarades que le même secrétaire sait être en chômage (1).

Il existe bien des bureaux de placement payants, mais ils sont réservés pour les trois quarts aux domestiques (1.077 sur 13.000) et ce sont des institutions déplorables, qui fonctionnent très mal et exploitent le chômeur.

Pourtant, dès 1848, le gouvernement avait fait ouvrir, dans les différentes mairies parisiennes, des bureaux gratuits de renseignements, tandis que le préfet de police décrétait la suppression des bureaux payants. Mais, un an après, les bureaux payants, dont la suppression avait été illégale, renaissaient et, par contre, les bureaux municipaux non fréquentés tombèrent en désuétude.

Le second Empire se borna à soumettre les bureaux payants à sa surveillance.

Sous la troisième république, se réveilla l'agitation des travailleurs contre les bureaux payants. Enfin, en 1904, fut promulguée une loi qui : 1° autorisait les municipalités à supprimer les bureaux payants,

1. « La question du placement en France ». Rapport de M. Jean Cruppi à la Conférence internationale du chômage, 18-21 septembre 1910, page 16.

moyennant indemnité ; 2° donnait le droit à toute association légalement constituée de créer sans autorisation des bureaux gratuits ; 3° dans les communes de plus de 10.000 habitants, ordonnait la tenue d'un registre d'offres et de demandes d'emplois ; dans les communes de plus de 10.000 habitants, la création d'un bureau municipal de placement. Ces trois dispositions de la loi de 1904 sont, comme nous l'avons vu, restées lettre morte. Le but précis était la suppression des bureaux payants. Mais il n'a été poursuivi qu'avec une médiocre ardeur, et, à l'heure actuelle, il en a été supprimé tout juste une soixantaine à Paris. Pour les autres, on compte que la concurrence des bureaux gratuits suffira à les faire disparaître. Or, il faudrait pour cela que les intéressés puissent avoir, dans les bureaux gratuits, une certaine confiance, ce qui est loin d'être le cas. Enfin, la seule prescription positive de la loi, celle qui concerne les registres d'offres et demandes d'emplois à tenir dans toutes les mairies et les bureaux municipaux à créer dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants, semble avoir été, faute d'un texte rendant obligatoire pour les communes les dépenses afférentes à ces services, à peu près inopérante. C'est ce qui ressort notamment de l'enquête publiée dans le *Bulletin de l'Office du Travail* en 1910 (1). Cette enquête qui n'a pas

1. *Bulletin de l'Office du Travail*, 1910.

essayé d'approfondir le néant de 36.000 registres communaux signale que, sur 258 villes de plus de 10.000 habitants, 207 seulement, soit 41 %, se sont conformées à la loi et ont ouvert un ou plusieurs bureaux municipaux.

Des détails encore plus fâcheux doivent être ajoutés en ce qui concerne les bureaux créés par les associations privées. L'insignifiance du nombre de leurs placements tient à la très mauvaise organisation et aussi à la clientèle fort difficile à placer.

Les sociétés de secours mutuels qui s'occupent de placement n'ont pris aucune extension.

Avec les syndicats ouvriers nous trouvons enfin un certain nombre de placements concernant des professions sans bureaux payants. Les chiffres recueillis par l'Office du Travail varient entre 30.000 et 50.000 placements (1). Ils concernent en général les industries non concentrées, telles que la typographie, la petite mécanique, les cuirs et peaux. Ils se confondent d'ailleurs souvent, comme nous l'avons fait remarquer, avec le placement par simple camaraderie.

Depuis une quinzaine d'années, l'activité des bourses du travail de province comme organe de placement grandit régulièrement, sans avoir acquis encore d'importance réelle. Les chiffres ont passé d'environ 7.000 placements en 1891 à 53.000 en 1908 (2). Elles

1. Rapport de M. Cruppi à la Conférence internationale, 1910, p. 12.

2. Rapport de M. Cruppi déjà cité, p. 12.

n'ont d'ailleurs pas mieux réussi que les autres associations et que les bureaux municipaux à attirer à elles la masse des professionnels de l'industrie et du commerce.

L'enquête de 1910 montre que les syndicats patronaux, depuis 1904, ont fait un sérieux effort pour recueillir une partie tout au moins de la clientèle des placeurs rachetés, sans toujours y réussir.

Cependant, le ministre du Travail semble décidé à faire un grand effort en faveur des bureaux municipaux gratuits. Dès 1910, le ministre se disait « tout disposé à étudier s'il ne serait pas possible de diminuer, par diverses mesures, les charges qui pourraient résulter pour les communes de la création et du fonctionnement des bureaux municipaux (1) ». En exécution de cette promesse, le ministère proposa de prélever sur les 110.000 francs prévus aux budgets annuels depuis 1905, comme subventions aux caisses de chômage (crédit qui, comme nous le disons, n'est jamais épuisé, faute de demandes suffisantes), 25.000 francs pour subventionner les bureaux municipaux de placement gratuit.

Un amendement fut alors déposé en vue d'ajouter 40.000 francs au chiffre ainsi prévu (2). Cette augmen-

1. Circulaire ministérielle du 14 mars 1910.

2. *Bulletin de l'Ass. int. pour la lutte contre le chômage*, oct.-déc. 1911, p. 342.

tation ne fut acceptée par la commission du budget que jusqu'à concurrence de 10.000 francs. Le crédit de 35.000 francs inserit au budget de 1911, à la suite de cette transaction, figure de nouveau à celui de 1912. Aux termes de l'article 119 de la loi de finances du 13 juillet 1911, un décret présidentiel devait régler l'emploi des subventions ainsi prévues. Ce décret parut le 25 octobre 1911.

Les conditions essentielles qu'il impose aux bureaux municipaux de placement gratuit — seul admis aux subventions — sont les suivantes : 1° être placé sous le contrôle d'une commission composée de patrons et d'ouvriers avec président neutre sans droit de vote ; 2° continuer à fonctionner en cas de grève ou lock-out, mais en prévenant les chômeurs de l'état de conflit existant ; 3° avoir effectué au moins 25 placements en moyenne par mois.

La subvention est divisée en deux fractions, l'une proportionnelle aux dépenses occasionnées pour le placement local, l'autre proportionnelle aux dépenses du placement interlocal.

En vue de pousser à la centralisation des services, il ne peut être subventionné, en principe et sauf le cas où il y a intercommunication effective, qu'un bureau par ville.

Comme le budget de 1911 a été voté très tard, il n'y a pas eu en 1911 beaucoup de transformations de bureaux à enregistrer. Mais on peut espérer qu'il

en sera autrement au cours de l'année 1912 (1).

De même en Belgique l'organisation du placement apparaît comme tout à fait rudimentaire (2). Les offices payants sont peu nombreux et ne s'occupent guère que des domestiques et des gens de maison. D'autre part, s'il est vrai que les associations professionnelles d'ouvriers industriels et d'employés organisent un service spécial pour le placement de leurs membres, ce service est naturellement réservé à ceux-ci, et il n'y a guère que dans les grands syndicats qu'il fonctionne d'une façon sérieuse. Le premier bureau public de placement ouvert à tous les ouvriers indistinctement, a été créé à Liège par une association philanthropique en 1888. Cet exemple fut suivi bientôt dans d'autres localités du pays. Des œuvres du même genre se constituèrent ensuite sous le nom de Bourse du travail, à Bruxelles, à Charleroi, à Paturapes, à Gand, à Anvers, etc... En 1904, il existait une dizaine de ces bourses dont 5 communales et 4 subsidiées par les pouvoirs communaux et provinciaux. A partir de cette année, le gouvernement se décida également à encourager par l'octroi de subsides, les bureaux de placements gratuits. Seulement, il subordonna l'obtention de ses libéralités à différentes conditions édictées en

1. Le décret du 24 octobre 1911, *Bulletin trimestriel de l'Ass. int. pour la lutte contre le chômage*, oct.-déc. 1911, p. 343.

2. « La question du chômage en Belgique ». Rapport de M. Théate à la Conférence internationale, 1910, p. 10.

vue d'un meilleur développement des institutions. La condition essentielle exigée est que l'organisation soit « paritaire », c'est-à-dire que l'institution fonctionne avec l'appui et sous le contrôle à la fois des chefs d'entreprise et des ouvriers. En 1909, pour les 17 bourses ayant fonctionné cette année, il y a eu 51.576 offres, 27.970 demandes et 18.735 placements (1).

En réalité, cependant, toutes ces institutions ont encore beaucoup à faire pour arriver à des résultats satisfaisants. En effet, par rapport à la population ouvrière à laquelle elles s'adressent, elles ne parviennent à réaliser que relativement peu de placements. Cela tient d'abord à ce qu'elles n'ont encore pu gagner ni la confiance des ouvriers, ni surtout celle des chefs d'entreprise. Les premiers ne s'y présentent pas assez nombreux parce qu'ils n'y trouvent pas suffisamment d'offres de patrons. Quant à ceux-ci, ils s'imaginent que l'élément ouvrier qui s'adresse aux bureaux est de qualité inférieure.

C'est un fait de constatation très facile que le marché du travail est resté bien en retard sur les marchés des autres produits. Les faits rapportés à la tribune de la Chambre des députés par M. Vaillant dans un discours sur le chômage, il y a quelques années, viennent appuyer très à propos cette opinion. « Vous avez décidé, disait M. Vaillant, à ses collè-

1. Rapport de M. Théate déjà cité, p. 11.

gues, qu'il n'y aurait plus de bureaux de placement. C'est certainement une des meilleures lois ouvrières que vous ayez faites, mais si vous ne secondez pas le placement ouvrier, cette loi n'aura aucun effet. Il y a des cas où réellement par le fait même que l'organisation ouvrière ne s'est pas assez préparée et n'a pas été assez facilitée ou renseignée, il est pour ainsi dire impossible aux bureaux de placement de bourses du travail de fonctionner efficacement. Je me suis trouvé cette année, par hasard, dans un département du centre, le Cher, à l'époque de la moisson. Il se trouvait qu'à ce moment, il y avait dans certains cantons qui avoisinent la Nièvre un chômage extraordinaire. A la même distance de Bourges, mais d'un autre côté, du côté de la Sologne et de l'Indre, il y avait au contraire une pénurie extrême de bras (1). » Les ouvriers n'étaient pas en contact les uns avec les autres. L'insuffisance des organisations ouvrières et en même temps le défaut de mise en rapport d'activité des organes de l'État avec cette organisation ouvrière à qui tous les renseignements auraient dû être fournis et qui auraient dû de cette façon faciliter la mise en contact de ceux qui chômaient avec ceux qui pouvaient les occuper, faisaient que, côte à côte, se trouvaient des ouvriers surchargés de travail et d'autre inoccupés.

1. Discours de M. Vaillant à la Chambre des députés, 1909.

L'obstacle le plus important à ce développement du marché du travail, c'est l'absence d'intermédiaire entre l'offre et la demande de travail. Ce qui effectivement a beaucoup favorisé le développement du marché des capitaux, c'est la puissance de l'information, la publicité des journaux financiers. Rien de pareil pour le marché du travail : les acheteurs de travail sont au contraire desservis par les marchandeurs auxquels les ouvriers sont obligés d'avoir recours à leur corps défendant.

*2° L'assurance-chômage suppose
une plus grande mobilité du travail*

L'assurance-chômage suppose aussi une réaction contre l'insuffisance de la mobilité du travail. Il faut pour atténuer les crises que l'ouvrier puisse se transporter facilement sur le point du territoire où le besoin de bras se fait sentir. On objecte à ce déplacement de l'ouvrier des raisons de sentimentalisme. On prétend que l'on risque de faire ainsi de l'ouvrier un déraciné, en l'arrachant à chaque instant à son milieu, et à sa famille. Mais ces objections n'ont pas une grande valeur : puisque ce mal relatif du déplacement obligatoire vaut certainement mieux que le chômage et la ruine. Ce mal est d'ailleurs beaucoup atténué par la facilité des communications à l'heure actuelle

qui permettent de se rapprocher facilement des choses ou des personnes qui sont chères. Parmi les organisations susceptibles de faciliter cette mobilité du travail, on doit citer en premier lieu le « viaticum », ce secours de voyage que donnent généralement les caisses actuelles de chômage.

Pour la Fédération du Livre, le *viaticum* (1) basé sur le système kilométrique se règle, d'après le mode suivant : chaque voyageur reçoit, pour toute distance de 40 kilomètres et au-dessus un premier secours de 2 francs depuis la section ou la sous-section la plus voisine dans la direction d'où vient le sociétaire, quand bien même il ne s'y serait pas arrêté. Toute distance au-dessus de 40 kilomètres donne droit à une subvention supplémentaire de 0 fr. 50 par fraction de 20 kilomètres jusqu'à concurrence de 200 kilomètres. Chaque section doit avoir un livre-répertoire indiquant le nom, le prénom, la date du passage du fédéré. Les confrères qui voyagent en chemin de fer d'un point à un autre sans visiter les sections intermédiaires, n'ont pas droit au viaticum pour la distance ainsi parcourue. Après huit jours consécutifs de travail dans une section le voyageur perdra son droit au viaticum. De même les unions professionnelles en Belgique accordent un secours de route ou de déplacement, à leurs

1. *Histoire d'une caisse de chômage*. Monographie professionnelle. Fédération des Travailleurs du Livre.

membres obligés de se déplacer pour aller travailler là où la Fédération nationale de métier saurait qu'il y a abondance de besogne. Par ce système, on allège la caisse de chômage de charges importantes et on rend le chômeur à la vie normale du labeur rétribué.

3° Contre le danger de la trop grande importance du risque existe encore la réassurance.

Mais contre le danger de la trop grande importance du risque il existe une institution bien connue : la réassurance.

Lorsqu'un risque est trop dangereux, lorsqu'on craint qu'il prenne une importance trop considérable qui pourrait compromettre l'organisation financière, on s'assure le concours d'une autre organisation financière. Toutes les fois qu'un sinistre dépassera un chiffre de garantie préalablement fixé la réassurance jouera et c'est une deuxième caisse qui paiera le surplus. La réassurance s'emploie actuellement pour toutes les assurances : incendie, vie, accidents, etc. Rien n'empêchera lorsqu'une industrie semblera spécialement menacée par le chômage parce qu'elle sera exposée à se voir complètement transformée par le machinisme par exemple, d'employer la réassurance. Le but poursuivi par la réassurance peut être également atteint par des caisses de réserves constituées à côté de la caisse d'assurance.

VI

Comment organiser l'assurance-chômage ?

La question se pose ensuite de savoir comment on peut organiser administrativement et financièrement l'assurance-chômage. Fidèle à la méthode suivie jusqu'ici, nous allons voir comment dans les essais jusqu'à présent tentés en France et en Belgique on s'est efforcé d'organiser cette assurance. Les institutions se proposant cette assurance sont de nature très diverses : les unes sont d'origine purement privée, les autres ont été organisées par les ouvriers eux-mêmes, d'autres encore sont dues à l'initiative plus ou moins directe des pouvoirs publics.

1° Assurance par les compagnies financières.

On doit constater tout d'abord que le nombre des sociétés privées qui ont essayé d'organiser l'assurance contre le chômage est très restreint.

En France, une compagnie se proposait, d'après ses statuts, de consentir des polices en vue de garantir les assurés contre le manque de travail : la *Mutuelle*

parisienne (1), société de prévoyance et de retraites, fondée en 1901 pouvait passer des contrats soit individuels, soit collectifs, c'est-à-dire des contrats souscrits par l'intéressé lui-même et pour lui seul ou des contrats souscrits par un chef d'entreprise et garantissant tous ses ouvriers. Les salariés privés de leurs salaires par suite d'un cas de force majeure, autre que celui de maladie, d'accident ou de faits de grève avaient droit, après cinq jours de chômage et pendant trois mois, à une indemnité quotidienne. Celle-ci était égale à la moitié du versement mensuel prévu dans le contrat, au cours des deux premiers mois.

Pendant les trente derniers jours elle était réduite de moitié. Lorsque le chômage se renouvelait plusieurs fois dans l'année aucune allocation n'était payée, si la suspension antérieure de travail avait duré plus de trois mois consécutifs, ou si les sommes déjà acquittées par la société à raison d'inoccupation successive représentaient soixante jours d'indemnité complète. Le contrôle, exercé par la société, était facilité par les restrictions apportées à l'ouverture du droit à l'indemnité. Il était en outre assuré par deux dispositions statutaires : la déclaration de chômage devait être certifiée par l'employeur et indiquer l'époque probable de la reprise du travail. De plus, comme

1. *Le chômage*, par Henri Lavergne.

les versements effectués devaient également servir à la constitution d'un capital, il était ouvert à chaque assuré un compte spécial sur lequel figuraient d'une part, les cotisations majorées de leur participation dans les bénéfices sociaux, de l'autre les indemnités payées. Ce capital était remis à l'associé à l'expiration de son contrat qui ne pouvait avoir une durée inférieure à dix ans pour les adhésions individuelles et quinze ans pour les adhésions collectives. En cas de mort, le reliquat des versements pouvait être remis aux héritiers de l'assuré s'il s'agissait d'un contrat individuel. Si le sociétaire avait souscrit un contrat collectif, ses ayants droit ne pouvaient demander la liquidation de son compte que s'il avait effectué quinze versements mensuels.

Ces combinaisons ne paraissent pas avoir eu beaucoup de succès : sur quarante-sept sociétaires, deux seulement, un pour chaque nature de contrat, payaient en 1907 régulièrement leurs cotisations.

La *Mutuelle du Foyer* (1) entendait garantir contre tous les cas de perte involontaire d'emploi, à l'exclusion cependant du chômage saisonnier. L'indemnité égale au trentième du salaire mensuel était payée pendant un trimestre, à partir du sixième jour suivant la déclaration d'absence d'occupation. Les primes, proportionnelles aux salaires déclarés, va-

1. *Le chômage*, par Henri Lavergne, déjà cité.

riaient d'après la durée des services de l'assuré dans un même établissement. Cette société après quelques mois de fonctionnement a cessé d'exister faute d'adhérents.

Le taux onéreux des versements est d'ailleurs le grave écueil auquel se heurtent ces sociétés. Elles ont besoin de nombreux agents, non seulement pour recevoir les primes mensuelles que des frais de recouvrement augmentent encore, mais surtout pour exercer sur les chômeurs un contrôle efficace susceptible d'écarter les fraudes. De plus, la classification des risques suivant les professions est inexistante dans les diverses institutions envisagées, bien que les probabilités du chômage diffèrent largement suivant les métiers. Enfin la fixation des primes d'après l'importance des salaires ne correspond à aucune donnée scientifique, car il n'est pas prouvé que les chances d'inoccupation croissent dans les mêmes proportions que l'augmentation des gages des travailleurs. Il semblerait, au contraire, plus vraisemblable d'admettre que les ouvriers et employés, jouissant d'une rémunération élevée, constituent une élite moins exposée à être congédiée que les autres travailleurs et doivent pour une indemnité plus forte acquitter des versements proportionnellement moins élevés.

2° *L'assurance par les syndicats ouvriers.*

Les syndicats ouvriers devaient les premiers se préoccuper de garantir leurs adhérents contre les risques du chômage. Aussi, depuis de longues années, ont-ils distribué dans la plupart des pays des secours à leurs membres momentanément sans emploi

Voyons donc d'abord les organisations syndicales en Belgique. — Les syndicats belges se répartissent en quatre groupes suivant leur nuance politique : les uns sont affiliés à la commission syndicale du parti ouvrier et se composent de travailleurs d'opinion socialiste ou sans attitude politique, les autres relèvent de la ligue démocratique belge et ont une tendance anti-socialiste et catholique, les troisièmes se rattachent au parti ouvrier libéral, enfin les derniers sont indépendants. Tous ces groupements s'occupent de la lutte contre le chômage. Le nombre des travailleurs organisés était de 158.116 en 1910, et d'après le rapport présenté par le secrétaire de la commission centrale du parti ouvrier, 74.670 francs avait été distribués en indemnités de chômage, 5.214 en secours de route. D'autre part on constate que 229 syndicats affiliés aux quatorze fonds communaux acquittaient déjà pour la même année 89.716 francs de secours(1).

1. Rapport présenté à la commission centrale du parti ouvrier par le secrétaire, 1910.

C'est surtout à Liège que l'assurance contre le chômage par les syndicats ouvriers est florissante, parce que les subventions d'encouragement ne sont accordées qu'au syndicat lui-même. Quinze syndicats sont affiliés au fonds communal de cette ville comprenant un effectif de 1.648 membres. Pendant l'année 1909, 165 de ces affiliés ont chômé. La durée totale de leur chômage représente 2.913 journées. Les indemnités payées à ces chômeurs par les syndicats ont atteint 4.543 fr. 25 (1).

En Belgique, les partisans de ce système de l'assurance par le syndicat font valoir que le syndiqué fait preuve d'altruisme et pour mieux dire de solidarité, et, en matière d'assurance, la pratique de la solidarité fait des prodiges. De plus ils estiment qu'il y aurait danger pour la mutualité à se charger de ce genre d'assurance. La maladie est un risque inhérent à tous les hommes, on peut donc rassembler dans une même société des membres de plusieurs professions sans trop compromettre l'égalité relative du risque maladie entre tous les associés. Il n'en serait pas ainsi dans le risque chômage, qui serait très différent d'une profession à l'autre. A l'appui de cette thèse, on cite les travaux de M. Dupont qui a dressé une statistique indiquant pour les caisses de chômage

1. L'organisation générale de l'assurance-chômage en Belgique. Rapport présenté à la Conf. int. par M. René de Bruyne et M. J. de Clerck, 1910.

de France des différences considérables. Tandis que les coiffeurs et les mégissiers-tanneurs n'avaient eu aucun chômage, les syndicats de la métallurgie avaient dû indemniser 10 % de leurs adhérents, les ouvriers en chaussures 28 %, les travailleurs du bâtiment 37,5 %, les horlogers 43 %, les chapeliers 54 % et les ouvriers en peigne 91 %. La différence des risques serait telle qu'il ne faudrait pas songer un seul instant à amalgamer des professions aussi discutables. L'association professionnelle donnerait encore le maximum de garantie au point de vue de l'emploi judicieux de l'encaisse du fonds de chômage. Dans les grandes villes surtout c'est entre ouvriers de la même profession que les relations sont le plus suivies. Les associations syndicales ont des collecteurs dans chaque atelier et les adhérents du syndicat découvrent vite ceux qui voudraient tricher car tous les associés ont intérêt à le signaler. Ainsi s'établirait le contrôle automatique, le plus certain, le plus efficace et le moins coûteux. D'autre part, les salaires variant beaucoup de métier à métier, il serait difficile, dans les caisses formées de personnes appartenant à des professions différentes d'établir d'une façon équitable la cotisation à réclamer à chacun de ces membres et le chiffre du secours auquel il aurait droit.

L'argument en faveur de l'organisation syndicale de l'assurance, basé sur la différence des risques suivant les professions ne semble pas péremptoire. Une

caisse qui engloberait des professions différentes devrait certainement tenir compte des différences de risques et percevoir ses primes proportionnellement à ces risques et non selon l'importance des salaires; mais ces précautions une fois prises, il ne semble pas qu'elle doive éprouver plus de déboires qu'une caisse syndicale. Il est probable, au contraire, que la loi des grands nombres jouant dans de meilleures conditions, les gains d'une profession compensant les pertes d'une autre, les erreurs dans les calculs de probabilités seraient moins apparentes. L'argument tiré de la faculté du contrôle paraît avoir une plus grande valeur.

Toujours est-il que ce système de lutte contre le chômage qui avait modestement commencé à Bruxelles en 1846, par la fondation de la caisse de l'Association typographique, se répandit dans les syndicats analogues des autres villes du pays et, à partir de 1890, se généralisa. Et même à Gand où l'encouragement à la prévoyance reste le but essentiel, ce sont presque exclusivement les membres des syndicats ouvriers qui viennent recueillir les profits de l'intervention communale. Les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des subventions y sont remis aux secrétaires des syndicats pour leurs membres (1).

1. *L'assurance-chômage en Belgique*. Étude publiée par le Musée social, 1910, par Louis Varley, page 262.

Ces caisses de chômage professionnelles ont en général en Belgique une base locale, parfois régionale : une seule fédération jusqu'ici a réussi à créer une caisse nationale, c'est la Fédération des métallurgistes socialistes. De divers côtés on essaye actuellement de développer la centralisation, mais celle-ci rencontre en Belgique de très vives résistances qui ne sont pas encore complètement anéanties.

En France, d'après le rapport sur les subventions aux caisses de chômage présenté au président de la République par le ministre du Travail, il existe 53 caisses d'assurances contre le chômage.

Trois sont annexées à une fédération nationale de syndicats ouvriers, quarante-deux à un syndicat ouvrier, deux à une société de secours mutuels, trois à une bourse du travail et trois caisses sont indépendantes. Les trois caisses fédérales divisées en sections sont celles de la Fédération du livre, de la Fédération des mécaniciens et de la Fédération lithographique. Sur 32.888 adhérents des cinquante-neuf caisses, elles comprennent 14.746 membres, soit un peu moins de la moitié et elles ont versé 86.333 francs d'indemnité à 3.182 chômeurs.

Les caisses interprofessionnelles auxquelles on donne aussi des subventions ne prennent aucune extension. Trois seulement ont été subventionnées pendant toute l'année et elles semblent peu viables, si l'on remarque que sur un total de 329 adhérents elles

ont eu 281 chômeurs (1). Cette statistique semble donner pleine raison aux partisans de l'assurance par les syndicats dont nous avons exposé déjà les arguments à propos des syndicats belges.

Suivant en cela l'exemple des fédérations typographiques de l'étranger et s'efforçant d'atténuer les conséquences de l'introduction de la machine à composer, la Fédération du livre a fondé une caisse de chômage. A cet effet un fonds de réserve de 50.000 fr. produit d'une cotisation supplémentaire de 50 centimes par membre et par mois fut constituée pendant l'année 1900. Le règlement de la caisse fut élaboré par le congrès de 1900 et l'assurance commença à fonctionner en janvier 1901. Par suite de cette nouvelle institution, la cotisation fédérale a été successivement portée à 1 fr. 25 jusqu'en avril 1902, à 1 fr. 50 jusqu'en avril 1904 et depuis lors elle est de 2 francs par membre et par mois. Le chômage se décompose en chômage par manque de travail et en chômage par suite de maladie. La cotisation est unique pour tous les services fédératifs, mais la comptabilité est distincte pour les dépenses de chaque service; il est donc facile de déterminer la cotisation théoriquement affectée au service du chômage proprement dit. Après avoir été estimée 0 fr. 275 pendant les deux pre-

1. Rapport sur les subventions aux caisses de chômage, présenté par le ministre du Travail au président de la République, 1910.

mières années, cette cotisation doit être évaluée maintenant à 0 fr. 55 par membre et par mois (1).

L'indemnité est de 2 francs par jour et sa durée est de 36 jours par an. Une indemnité de 10 francs est en outre allouée aux chômeurs quittant la localité. En 1910 le nombre des chômeurs a été de 3.139 et le nombre moyen de journées indemnisées de 16, 74. La durée de l'indemnité n'étant que de 36 jours par an, un nombre élevé de chômeurs (20, 26 % des fédérés) ont épuisé l'indemnité avant d'avoir retrouvé un emploi. La dépense du service du chômage s'est élevée à 11 fr. 25 pour chaque adhérent et la dépense moyenne ressort à 0 fr. 936 par mois (2). De tous ces chiffres il ressort qu'il est possible à 11.000 membres d'une même profession, au moyen d'une caisse fédérale, de verser régulièrement un secours de route et de soutenir leurs chômeurs pendant trente-six jours par an avec une cotisation de 50 centimes par mois. La caisse fédérale assure d'ailleurs un maximum d'avantages pour un minimum de cotisations. Dans une caisse syndicale qui ne groupe que les membres de la profession dans la localité, les ouvriers qui chôment peu ou pas du tout, par le versement régulier de la cotisation, viennent en aide aux ouvriers frap-

1. *Histoire d'une caisse de chômage*. Monographie de la Fédération française du livre, page 15.

2. « Les indemnités de chômage en 1910 ». Paul Charmant, de la *Typographie Française*, 1^{er} juin 1910.

pés par le chômage. Mais dans la caisse fédérale qui groupe les ouvriers de la même profession sur toute l'étendue du pays, l'esprit de solidarité est infiniment plus efficace. Non seulement, comme dans la caisse syndicale, les ouvriers de la localité paient pour le chômage de cette localité, mais les localités non atteintes par le chômage paient pour celles qui subissent des chômages intenses ou prolongés. Aussi dans la caisse fédérale du livre, sur 108 sections 46 ont payé les cotisations statutaires sans recevoir une seule indemnité.

La caisse fédérale des mécaniciens fondée en 1899 sur l'initiative de l'union corporative de la Seine, a institué une caisse de chômage qui fonctionne depuis le 1^{er} décembre 1904. La cotisation fédérale est de 0 fr. 50 par membre et par mois (1). L'indemnité de chômage d'abord fixée à 1 franc est de 2 fr. 50 par jour depuis le 1^{er} avril 1905. La durée de l'indemnité est de huit semaines par an répartie en deux périodes de quatre semaines.

Le chômeur qui a touché l'indemnité pendant quatre semaines n'a de nouveau droit à une indemnité qu'après un intervalle de trois mois. Cinquante-trois syndicats ou sections groupant 4.300 adhérents font partie de la caisse de chômage.

La caisse de chômage de la Chambre syndicale des employés de Paris a été fondée en 1895. Sur la coti-

1. Statuts de la Fédération des mécaniciens.

sation de 1 franc par mois 0 fr. 50 sont affectés au service du chômage. La durée de l'indemnité est de trente jours par an, le taux de l'indemnité varie soit en raison de l'ancienneté de l'adhérent, soit en raison de l'époque depuis laquelle il n'a pas touché d'indemnité. La variation étant uniforme dans les deux cas voici l'échelle des indemnités : Après un an de stage ou d'interruption de l'indemnité. . 1 50 par jour

deux ans.	2 »	—
trois ans.	2 50	—
quatre ans.	3 »	—
cinq ans.	3 50	—
six ans.	4 »	—
sept ans.	4 50	—
huit ans.	5 »	—
neuf ans.	5 50	—
dix ans.	6 »	—

C'est la seule caisse de chômage en France qui ait établi cette progression de l'indemnité que l'on trouve au contraire dans plusieurs caisses anglaises et dans la plupart des caisses allemandes. En huit ans 705 chômeurs ont touché pour 17.220 journées 38.261 fr. 50, soit en moyenne une dépense de 4.251 fr. par an (1). Les conséquences financières de l'indemnité variable et progressive ont été moins onéreux qu'on pourrait le supposer. Au taux unique de 1 fr. 50 par jour les

1. Statuts de la Fédération des employés.

17.220 journées eussent coûté 25,830 francs, soit 12.431 en moins ; au taux de 2 francs par jour la dépense eût été 34.440 francs ou 3.821 francs seulement au-dessous de la dépense réelle. Le système adopté par le syndicat des employés de Paris complique la comptabilité et le fonctionnement de la caisse, mais il procède d'une idée assez juste et en tous cas très propre à gagner à l'institution la sympathie des travailleurs dont l'adhésion est précieuse, c'est-à-dire de ceux dont la situation est ou paraît être à peu près stable.

Après cette étude des principaux résultats obtenus par les syndicats en France et en Belgique, l'exposé des règles générales adoptées pour la gestion de leurs caisses syndicales de chômage permettra d'apprécier les principes qui dirigent ces institutions et les difficultés qu'elles rencontrent pour l'accomplissement de leur tâche.

Les cotisations, payées par les syndiqués pour les services de chômage ne sont pas toujours distinctes de celles données dans d'autres buts. Les secours de chômage sont parfois prélevés sur les ressources générales du syndicat. Cependant dans des associations professionnelles françaises et belges les services de chômage donnent lieu fréquemment à une comptabilité spéciale, sans qu'une cotisation distincte soit toujours perçue. Cette séparation est nécessaire pour donner la garantie contre l'emploi des fonds à des

subsidés de grève ou à d'autres dépenses. Les cotisations globales varient beaucoup suivant les syndicats. En Belgique, les cotisations atteignent de 1 à 2 francs par mois, en France de 0 fr. 50 à 1 franc.

Pour avoir droit aux allocations statutaires les cotisations doivent toujours être ponctuellement versées dans la caisse syndicale. Dès que le retard dépasse une certaine durée, les adhérents perdent le bénéfice de leur affiliation. L'obtention des secours est en général subordonnée d'après les statuts, à deux conditions : d'abord une certaine durée de sociétariat appelée noviciat. Le noviciat a pour but d'éviter que des chômeurs professionnels sollicitent uniquement leur admission pour demander des secours. En principe dans toutes les organisations la durée de ce stage est fixée à une année. En Belgique pour prévenir des abus dans la distribution des secours, la durée du stage a été portée à cinq ans dans les syndicats des ouvriers cotonniers et du tabac d'Alost. En France seul le syndicat des ouvriers d'instruments de précision de la Seine impose une présence de deux années (1). Ensuite la fixation d'un temps d'attente pendant lequel le chômeur ne touche pas d'indemnité qui a pour but de l'inciter à rester en place. Elle doit aussi faciliter le contrôle et soulager la caisse syndicale en éliminant tous les cas de chômage trop courts pour être gravement préjudiciables aux ouvriers. En Belgique

1. *Le chômage*, Henri Lavergne, 103.

cette seconde sorte de stage dure de un à sept jours, sauf dans le syndicat des travailleurs du district de Charleroi où il atteint quatorze jours (1). En France de nombreux syndicats et notamment les sections du livre donnent au chômeur des secours dès le premier jour d'inoccupation. Plusieurs groupements dépassent les sept ou huit jours généralement non indemnisés. Les sourciers de Saint-Yorre, les coiffeurs et les employés de commerce de Troyes, les bûcherons de Thas, les mineurs de Montchanain, les biscuitiers, les ouvriers en scie et les constructeurs mécaniciens de Paris n'accordent aucun secours avant le seizième jour. Cette durée est portée à dix-huit jours pour les peintres du XIV^e arrondissement de Paris et à trente jours pour les chaudronniers de Nantes, les opérateurs et les bitumeurs en photogravure de Paris.

Les indemnités de chômage varient dans une mesure importante suivant les professions. Quelques principes généraux semblent dominer l'allocation des secours : tout d'abord les rédacteurs de statuts paraissent avoir été convaincus qu'un taux trop élevé de secours de chômage tend à encourager la paresse, quelque minutieux que soit le contrôle des syndicats. En Belgique les indemnités varient de 0 fr. 50 à 2 fr. 50. En France la plupart des caisses de chômage accordent des secours quotidiens de 2 francs. Les

1. *L'assurance contre le chômage*. Deupan.

minima constatés se rencontrent parmi les ouvriers de l'habillement d'Avranches (0 fr. 25) et les chaudronniers de Nantes (0 fr. 50) (1). Les maxima se rencontrent parmi les coupeurs et brocheurs en chaussures de Paris et les imprimeurs lithographes de Limoges (4 fr.). Comparés aux salaires, les subsides syndicaux représentent de 30 à 50 % en moyenne, cependant ils atteignent 70 % pour les chapeliers foulards de Lyon et 60 % pour la section de Saint-Brieuc de la Fédération du livre. Ils tombent à 7 % pour les chaudronniers de Nantes.

Les engagements des associations à l'égard des adhérents sont limités d'une façon très variable en France. En 1902, quatre-vingt-cinq caisses n'accordaient de secours que pendant une durée variant de trente à soixante jours. Une les continuait pendant six mois ; treize autres ne prévoyaient aucune limite maxima. En Belgique, le syndicat chrétien des maçons n'allouait des indemnités que pendant trois semaines, les imprimeurs d'Anvers pendant six mois (2).

Afin d'encourager la recherche d'un emploi, beaucoup d'associations diminuent progressivement la quotité des secours jusqu'à l'expiration du terme fixé. Les ouvriers cigariers de Bruxelles reçoivent 2 francs pendant soixante-dix-huit jours et 1 fr. 50 seulement

1. *Le chômage*. Henri Lavergne, 105.

2. *Le chômage*. H. Lavergne déjà cité, 106.

pendant les trente-six jours suivants. Les règlements de quelques caisses françaises contiennent de semblables dispositions.

Enfin les statuts des syndicats fixent souvent le maximum des secours à accorder à chaque membre pendant une même année, dans le cas où il serait victime de chômages successifs. Quelquefois même, l'obligation d'avoir travaillé sans interruption un certain nombre de semaines ou de mois est imposée à l'ouvrier entre deux secours à la caisse syndicale.

Au lieu de distribuer des secours en argent quelques associations professionnelles ont créé en Belgique des ateliers de chômage. L'un des plus anciens est celui des cigariers de Gand, organisé pour remédier à la crise intense provoquée par l'introduction des machines et l'envahissement de la profession par les habitants des campagnes. Le salaire quotidien donné aux chômeurs est de 2 fr. 50 et le nombre maximum de jours pendant lequel un affilié sans emploi peut être secouru chaque trimestre, ne doit pas dépasser dix-huit.

En France, existent de même un certain nombre d'ateliers de chômage. Parmi les plus récemment fondés l'atelier du syndicat mixte de l'aiguille peut être signalé. Ouvert pour combattre le chômage saisonnier dans la couture et la mode parisiennes, il fournit du travail à 300 adhérents en moyenne par an sur un effectif de 1.200 membres. Les statuts des asso-

ciations professionnelles ne fixent pas d'une façon précise les droits que les adhérents possèdent pour réclamer des secours. Ont-ils une véritable action leur permettant de poursuivre l'exécution des engagements pris par les associations ou doivent-ils s'en remettre uniquement au bon vouloir des administrateurs des syndicats ? Dans l'immense majorité des cas, les adhérents ne possèdent aucun moyen légal pour faire valoir leurs prétentions ? Grâce à cette situation les groupements professionnels ne sont pas soumis à des lois strictes. Les syndiqués ne sont d'ailleurs généralement pas lésés car ils touchent avec une assez grande régularité les indemnités qui leur avaient été promises.

La distribution des secours aux ouvriers chômeurs soulève des difficultés relativement graves. Les associations doivent en effet s'assurer que l'adhérent a quitté sa place pour l'une des causes prévues par les statuts et est depuis lors réellement sans emploi. Elles doivent aussi veiller à ce que les membres n'abusent pas des secours syndicaux pour vivre dans la paresse sans chercher à se procurer de nouvelles occupations. Pour contrôler la durée de l'inoccupation de leurs membres, plusieurs mesures ont été prises par les associations professionnelles. Tout adhérent sans travail est tenu de faire une déclaration, qui doit être parfois contresignée, soit par le délégué nommé par l'établissement, soit par des collègues, soit même s'il

s'agit de syndiqués isolés, par le patron (1). Dans la majorité des cas, pour s'assurer que les chômeurs n'ont pas trouvé d'emplois, les statuts les obligent à se présenter tous les jours ou moins fréquemment, pendant les heures de travail aux bureaux du syndicat ou dans un office de placement affilié. Les travailleurs inoccupés doivent y signer un registre ou y répondre à l'appel de leurs noms. Faute de satisfaire à cette règle, l'ouvrier perd le droit à l'indemnité d'une ou plusieurs journées. Quelquefois des visites domiciliaires de délégués sont prévues et comme dans certains syndicats belges, le chômeur ne doit quitter sa demeure qu'après une heure avancée de la matinée. Enfin lorsque le chômeur trouve à s'occuper temporairement il doit en avertir le syndicat qui cesse de lui payer des secours.

Toutes ces précautions sanctionnées en cas de fraude par des pénalités allant jusqu'à l'exclusion du syndicat semblent utiles pour prévenir les abus. Cependant le contrôle mutuel surtout dans les villes de moyenne importance reste la garantie la plus sûre contre les fraudes. L'appel journalier présente par lui-même l'avantage de contraindre l'ouvrier à venir au siège du syndicat et à s'enquérir des places qui peuvent être vacantes. Les associations profession-

1. « Le contrôle des chômeurs dans les caisses de chômage en Belgique ». Rapports à la C. In., 1910, par M. de Bruyne, p. 6.

nelles ont dû en effet se prémunir contre les paresseux qui, satisfaits de l'indemnité allouée, ne se préoccupaient pas de trouver une place nouvelle avant la fin de la période pendant laquelle ils seraient secourus (1). Aussi les chômeurs doivent-ils le plus souvent accepter, sous peine de perdre temporairement ou définitivement leurs droits, le travail qui leur est offert. Cette restriction est d'ailleurs entourée d'obligations favorables aux syndiqués. Le travail doit correspondre aux conditions locales, notamment au point de vue des salaires il doit être proportionné aux capacités et aux forces du travailleur.

Certains patrons ont voulu instituer des caisses de chômage en faveur des ouvriers de leurs fabriques. On peut les classer en deux groupes : les unes sont destinées à allouer aux chômeurs des secours en cas de suspension de travail, les autres ont pour objet la constitution d'un capital sur lequel les ouvriers puissent prélever les sommes nécessaires à leur subsistance pendant qu'ils sont inoccupés.

Au cours de ces dernières années et surtout dans les industries particulièrement éprouvées par des conflits économiques, des associations ont été constituées entre employeurs et employés pour servir de régulateur à la main-d'œuvre. Ces initiatives se sont sur-

1. « Le contrôle du chômage et du chômeur ». Rapport de M. Edouard Fuster, 1910. *Aide sociale*. Oct. 1910, p 31 .

tout manifestées dans les grands ports d'Anvers et de Marseille. Les ouvriers affiliés à ces unions souscrivent un engagement leur garantissant un salaire mensuel minimum quel que soit le nombre de journées pendant lesquelles ils ont travaillé effectivement. Les sommes nécessaires pour assurer aux travailleurs qui n'auraient pas pu être embauchés la rémunération promise, sont prélevées sur les caisses des unions. Leurs ressources proviennent des cotisations des employeurs adhérents, qui sont soit proportionnelles aux salaires payés comme à Anvers, soit calculées sur le tonnage des marchandises manutentionnées (1).

Une union pour la protection du travail dans la maçonnerie a été créée à Paris en 1908 et s'inspire des mêmes principes. Elle donne aux ouvriers participants un minimum de salaire basé sur un minimum annuel d'heures de travail (2).

Les huit caisses de chômage françaises créées par des syndicats patronaux et existant au 1^{er} janvier 1900 sur lesquelles aucune indication n'est fournie par les statistiques officielles sont en général alimentées par des cotisations des patrons et des ouvriers.

Les diverses caisses obligatoires ou facultatives créées par les patrons ne présentent pas d'ailleurs le caractère d'une véritable assurance contre le chômage. Les statuts prévoient le plus souvent que les

1. *Assurance contre le chômage*. Denjean.

2. *Le chômage dans le bâtiment*, par A. Villemin, 13.

dépôts ne seront pas exclusivement employés à prémunir contre le manque de travail. En second lieu les épargnes restent purement individuelles, le seul avantage que retirent les ouvriers de ce mode de placement réside dans l'intérêt assez élevé assuré aux déposants par les industriels.

Lorsque les ouvriers peuvent demander le remboursement de leurs épargnes sans condition à leur départ de l'usine, aucune distinction n'est faite, au sujet des motifs qui déterminent le congé. L'épargne sert donc aussi bien à indemniser un chômeur volontaire qu'un travailleur sans emploi par suite de circonstances économiques. Au contraire, lorsque l'assentiment du patron ou du tiers doit être obtenu, le chômage involontaire peut être considéré comme ne justifiant pas un retrait de fonds. Ces tentatives doivent être surtout considérées comme un moyen habile employé par les patrons pour conserver autour de leurs usines des ouvriers dont ils pourront avoir ultérieurement besoin et leur valeur, comme remède contre le chômage ne saurait être tenue pour importante.

3° Institutions basées sur la mutualité

En Belgique, la Société de secours mutuels des travailleurs unis, fondée à Bruxelles en 1893 se proposait un but très restreint (1). Les secours en cas de

1. Rapport de M. Théate à la Conférence intern., 1910, déjà cité, n° 7, p. 15.

chômage, accordés par elle devaient permettre à ses membres d'acquitter les primes dont ils étaient redevables pour la construction ou l'acquisition d'habitations à bon marché. La cotisation était fixée à 0 fr. 50 par mois et le droit d'entrée à 2 francs, le noviciat durait six mois. Les membres honoraires versaient 5 francs par an. Après avoir réuni 200 membres honoraires et 50 membres actifs la société les vit tous s'éloigner au bout de deux ans et disparut elle-même après avoir versé deux annuités.

Les sociétés de secours mutuels françaises n'ont jusqu'à présent organisé que rarement l'assurance contre la perte involontaire du travail. Des motifs historiques expliquent cette abstention : à la suite d'abus qui s'étaient produits à Lyon et qui avaient désorganisé plusieurs sociétés, la loi du 15 juillet 1850, puis le décret de 1852 interdirent d'accorder des secours en cas de chômage. Au moment du vote de la loi du 1^{er} avril 1898 le souvenir encore vivace des ruines lyonnaises et la crainte des mécomptes dans l'organisation d'un service encore peu connu avaient fait reproduire par la commission de la Chambre les termes de la législation antérieure. Repoussé en première lecture, un amendement autorisant les sociétés de secours mutuels à assurer contre le chômage, fut cependant en partie introduit dans le texte voté en deuxième lecture par la Chambre. Toutefois, l'assurance contre le chômage n'a été admise que comme

un des buts accessoires que peut se proposer une société et des cotisations spéciales doivent être versées pour le paiement des indemnités. Une société mutualiste ne peut donc se fonder uniquement en vue de donner à ses membres des subsides en cas de perte de leur emploi.

D'après une enquête récente, deux sociétés de secours mutuels seulement avaient fourni des renseignements sur le fonctionnement de leur caisse de chômage: c'est « la Solidarité » des coupeurs et brocheurs en chaussures de Paris et la Société de secours mutuels des modeleurs et mouleurs en plâtre de Limoges (1). La première comptait 154 membres payant une cotisation mensuelle de 1 franc et assurait au bout de six versements une indemnité journalière de 4 francs pour toute la durée du chômage. En 1902, 37 chômeurs avaient touché 904 jours d'indemnité, les recettes provenant des cotisations avaient atteint 4.823 francs et les indemnités de chômage 3.603 francs.

Les modeleurs et les mouleurs en plâtre de Limoges au nombre de 133 versaient chaque mois 2 francs et avaient droit au bout de six mois et sans limitation de durée, à une indemnité journalière de 0 fr. 60 à 3 francs. Les cotisations représentaient 5.389 francs et les indemnités 2.382 francs.

1. Rapport pour l'année 1910. Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

A cette époque existait également la caisse de la Société de secours mutuels des établissements Hering à Évreux, sur laquelle l'enquête n'avait pas fourni de renseignements. Fondée en 1886, cette institution a pour but de venir en aide aux ouvriers momentanément sans emploi. Les ressources proviennent des dons du chef de l'établissement et d'une retenue obligatoire de 10 %. Après un stage de six mois les sociétaires sans travail reçoivent une indemnité égale à la moitié de leur salaire quotidien. Si un ouvrier quitte l'usine avant la fin de ce stage, il a droit au remboursement des cotisations versées par lui.

Depuis quelques années d'assez nombreuses mutualités ont introduit le service de secours de chômage dans leurs statuts. Comme le compte rendu officiel des sociétés de secours mutuels range parmi les dépenses diverses les indemnités pour manque de travail, il n'est pas possible d'apprécier l'importance des subsides de cette nature distribués aux adhérents. Dans un rapport présenté à la Ligue de la Prévoyance et de la Mutualité on signalait « la Jeanne d'Arc » de Rouen comptant 650 membres et prélevant sur la cotisation de 24 fr. 30 imposée à chaque adhérent une somme de 2 francs, pour alimenter une caisse de chômage. La durée des secours variait de 15 à

1. Rapport présenté à la Ligue de la Prévoyance et de la Mutualité.
1910.

45 jours suivant le temps pendant lequel le sociétaire avait été affilié. Les indemnités fixées à 1 fr. 50 pour la première semaine de l'inoccupation décroissaient si le chômage se prolongeait au delà de cette période. En 1903 la caisse possédait un actif de 63.000 francs.

L'organisation des caisses de chômage présente pour la plupart des sociétés de secours mutuels des difficultés particulières. Beaucoup de sociétés de secours n'ont pas un caractère professionnel et groupent des industries diverses. Les cotisations à percevoir pour organiser une assurance devraient donc varier suivant les occupations de chaque participant. Pour que les primes soient en corrélation exacte avec le risque assuré, les sociétés devraient tenir une comptabilité et se livrer à des calculs demandant des connaissances techniques, ignorées du grand nombre des administrateurs. Aussi les quelques sociétés ayant organisé des caisses de chômage ont, en général, un caractère professionnel nettement prononcé. En dehors de ce cadre naturel, le fonctionnement des mutualités créées pour assurer contre le chômage éprouverait sans nul doute, de grandes difficultés, s'il ne causait pas même de graves mécomptes.

VII

Les pouvoirs publics ne peuvent-ils pas collaborer à l'organisation de l'assurance-chômage ?

Mais les pouvoirs publics n'ont-ils pas un rôle important à jouer dans l'organisation financière ou administrative de notre assurance ? Et cette intervention n'est-elle pas une condition sinon indispensable, du moins fort utile, de la possibilité d'assurer le chômage ?

Nous allons donc voir le rôle qu'ont joué ces pouvoirs dans les pays que nous nous sommes proposé d'étudier.

1° Au moment où la Belgique s'est lancée dans l'expérience « des fonds » de chômage, on se demandait si l'assurance-chômage était un domaine où l'action des pouvoirs publics pouvait se manifester utilement. Les tentatives de Saint-Gall, Berne et Cologne n'avaient-elles pas été des échecs ou tout au moins n'avaient-elles pas eu un succès si faible et si contesté que leur force de propagande pratique était devenue nulle ? On devait nécessairement se demander, si, en se lançant à leur tour dans l'intervention pour développer l'assurance contre les conséquences

du chômage, les pouvoirs publics belges n'allaient pas subir un sort analogue. Pourtant la tentative belge devait pleinement réussir.

Il y a en Belgique deux systèmes assez différents d'intervention, le système de la ville de Gand (1) et celui de la province de Liège (2). Ces deux systèmes ont bien la même idée maîtresse qui est de confier aux syndicats l'organisation de l'assurance et de les charger de remettre directement aux ouvriers les subventions octroyées par les pouvoirs publics à l'assurance, mais on constate des différences très sensibles lorsqu'il s'agit d'organiser les distributions des encouragements.

a) La ville de Gand majore l'indemnité de tout ouvrier qui a fait des efforts pour se préserver des effets du chômage, que ce soit par l'épargne, par l'assurance du syndicat ou de la société mutuelle ou par n'importe quel autre procédé. En fait ce sont bien presque exclusivement les syndiqués qui recueillent le profit de cette intervention (99 % des subventions sont remises aux secrétaires des syndicats pour leurs membres), mais le but essentiel est bien l'encouragement à la prévoyance. Ce n'est pas au syndicat lui-même que va la subvention : elle est remise au

1. Rapport de la commission spéciale pour l'étude de la question du chômage, 1910. Rapport au conseil communal de la ville de Gand.

2. Les subventions de la province de Liège aux caisses d'assurance-chômage. Rapp. à la Conf. int., 1910. Laboulle et Grégoire.

chômeur qui en même temps que son indemnité syndicale correspondant aux sacrifices qu'il s'est imposés se voit remettre par la ville un encouragement.

b) Le système de la ville de Liège (1) veut accorder l'encouragement au syndicat ouvrier lui-même comme organisme d'assurance. Ce n'est pas la prévoyance, c'est l'assurance-chômage syndicale qui est encouragée. La subvention destinée à encourager le syndicat à développer l'assurance, entre tout entière dans la caisse sociale et enrichit l'association elle-même ; le chômeur n'en profite que pour autant qu'il continue à appartenir à l'association.

Dans la pratique ces deux systèmes se rapprochent beaucoup (2) : des deux côtés la comptabilité syndicale est soumise à des vérifications destinées à assurer que les subventions vont bien réellement au chômeur auquel elles sont destinées, les subventions sont remises par les fonctionnaires syndicaux et les statuts sont soumis à un contrôle effectif. Au point de vue des principes, il existe donc de très grandes différences, mais pour l'assuré lui-même ces différences ne sont pas sensibles.

Le système de Gand offre cet avantage que le syndicat ne peut faire à ses membres que des avances

1. L'assurance-chômage en Belgique, par Louis Varlez, *Musée sociale* 1910. Mémoires et documents, p. 262.

2. Fonds intercommunal d'assurance de l'agglomération liégeoise. Rapp. Conf. int., 1910. Léon Troclet, p. 6.

dont il doit justifier envers la ville ; d'où des communications incessantes de bordereaux et de livres, des vérifications fréquentes, des écritures plus abondantes et diverses autres mesures qui ne vont souvent pas, cependant, sans quelque gêne pour les syndicats, surtout dans les localités où les organisations ouvrières sont faibles et peuvent difficilement faire toutes ces écritures.

Aussi le Congrès syndical de 1908 ayant eu à se prononcer sur ces deux sujets recommanda tout d'abord particulièrement le système liégeois, qui laisse plus d'autonomie aux syndicats. Mais sur la demande des délégués gantois, anversoïs et bruxelloïs qui ont la pratique des fonds de chômage d'après le système de Gand, le Congrès déclara que ce système ne portait dans la pratique aucun obstacle illégitime à la liberté des syndicats et était excellent pour lutter contre la fraude. Le Congrès ajoutait que le système liégeois représentait un idéal dont il y avait lieu de se pénétrer.

On estime actuellement que le système gantois, méticuleux, exerçant un contrôle rigoureux qui rapproche l'assurance et le placement se justifie de la part d'un pouvoir très voisin comme la commune qui peut vérifier effectivement les situations individuelles. Le système liégeois au contraire se comprendrait mieux de la part d'un gouvernement trop lointain pour faire des vérifications immédiates et pour s'occuper de l'individu.

Le fonds gantois reçoit des administrations communales de l'agglomération gantoise des subsides annuels, dont le montant est fixé par les conseils communaux suivant les nécessités et les circonstances. La ville de Gand avance les frais d'administration de ce fonds. Les autres communes supportent dans ces frais une part proportionnelle au chiffre de leur population. Les subventions des diverses communes font l'objet d'une comptabilité spéciale, chacune veillant aux nécessités des sans-travail domiciliés dans la commune. Ce fonds est administré par un comité élu tous les trois ans. Parmi les délégués gantois figurent trois conseillers municipaux et cinq membres des associations d'ouvriers et d'employés affiliés au fonds. Chacune des communes affiliées au fonds désigne un délégué.

Les ressources sont employées uniquement à aider les ouvriers des communes affiliées à acquérir des indemnités de chômage suffisantes.

Le fonds encourage la prévoyance en vue du chômage de deux manières : 1° en majorant les indemnités d'assurance accordées par les associations professionnelles à leurs membres sans travail ; 2° en augmentant l'efficacité de l'épargne destinée à combattre les conséquences financières du chômage. Le fonds majore les indemnités d'assurance accordées par les associations professionnelles en allouant au chômeur une subvention proportionnelle au mon-

tant de l'indemnité de chômage. Les indemnités de chômage ne peuvent jamais être majorées de plus de 100 % ni être portées en compte à un même membre pour plus de soixante jours par an, ni pour plus de 1 franc par jour. Les grèves, les lock-out ou leurs conséquences, les maladies ou les incapacités physiques ne peuvent donner lieu à une indemnisation.

Les associations d'ouvriers qui désirent voir leurs membres participer aux subventions du fonds doivent indiquer mensuellement le nombre et le montant des indemnités qu'elles ont payées et remettre annuellement le bilan de leurs opérations ainsi que communiquer leurs statuts et leurs règlements d'ordre intérieur.

Le comité nomme un vérificateur chargé de contrôler la véracité des indications fournies par les associations. Ce vérificateur a le droit de contrôler tous les livres des associations participantes relatifs à l'assurance contre le chômage et de communiquer les renseignements ainsi obtenus au comité.

Les ouvriers ne faisant pas partie d'une union professionnelle affiliée au fonds peuvent néanmoins participer aux subventions accordées aux épargnants en vue du chômage. Tout ouvrier chômant, possédant de bonne foi un livret d'épargne de la caisse générale d'épargne, se soumettant aux mesures de contrôle et opérant des retraits d'épargne, pourra obtenir les mêmes majorations que les syndiqués assurés contre le chômage.

Toute association, mutualité, coopérative, syndicat, patronage, asile, ouvrier ou autre groupement organisant dans son sein l'épargne en vue du chômage pourra être autorisée à organiser elle-même le contrôle à des conditions à arrêter d'accord avec le comité du fonds. Les majorations allouées aux épargnants ne peuvent jamais dépasser le montant de celles accordées aux assurés.

Le chômeur qui refuse un emploi qui lui est indiqué par le comité est exclu de la distribution des secours. Le comité se met à cet effet en rapport aussi intime que possible avec les autres institutions officielles ou privées qui entreprendraient la lutte contre le chômage. Le comité fixe chaque mois, le montant de la majoration qui est allouée en cas de chômage sur le montant des indemnités. Pour les communes de l'agglomération gantoise qui y consentent, le comité emploie les réserves des années antérieures et les sommes spécialement affectées à ce but, à constituer un fonds spécial destiné à prolonger le service des majorations pour les ouvriers et employés qui continuent à être atteints par le chômage après l'épuisement de leur indemnité. Ces subventions spéciales qui sont du montant de la dernière majoration reçue peuvent être allouées pendant la moitié de la période pour laquelle une indemnité a été obtenue (1).

1. Ville de Gand. Rapport sur le fonctionnement du fonds, 1910, Louis Varlez, p. 52.

Les indemnités de chômage involontaire, total ou partiel, et les indemnités en cas de bris ou d'incendie dans les fabriques et ateliers ont droit à obtenir une majoration. Les indemnités en cas de maladie ou d'accidents, les pensions de vieillesse, les indemnités de grève volontaire ou forcée et de lock-out et les indemnités de voyage ne peuvent donner lieu à une majoration. Le maximum de la pension de chômage à majorer ne dépassera jamais 6 francs par semaine.

Mais le plus intéressant à notre point de vue dans le système de Gand c'est sans conteste l'organisation du contrôle qui est vraiment très perfectionnée et a servi de modèle un peu partout : Le comité oblige tout ouvrier jouissant d'une indemnité syndicale de chômage et désirant obtenir des majorations communales à déclarer son chômage à la Bourse du travail (bureau de placement à administration paritaire) et à se faire inscrire comme cherchant du travail sur les registres de la Bourse. Tout emploi vacant enregistré à la Bourse peut ainsi être proposé au chômeur indemnisé. Le désir du chômeur de travailler est soumis de la sorte au contrôle efficace de l'offre d'un emploi effectif. Si la place est refusée sans motifs légitime l'indemnité de chômage peut être retirée, soit par le syndicat, soit par le fonds, soit plus généralement par les deux organismes à la fois. D'accord avec la Bourse du travail le fonds de chômage a ins-

crit dans son règlement d'ordre intérieur qu'aucune majoration communale ne sera octroyée à un chômeur qui n'est pas régulièrement inscrit à la Bourse du travail. A cet égard le chômage ne commencera officiellement à courir qu'à partir du moment de l'inscription à la Bourse et c'est à partir de ce moment qu'on appliquera le règlement relatif à la période d'attente tant pour le fonds de chômage que pour le syndicat. Ce service d'inscription se fait d'une manière très satisfaisante et de ce chef des centaines de syndiqués sans travail ont obtenu des emplois, en même temps qu'une clientèle sérieuse a été assurée à la Bourse officielle du travail (1).

Accentuant encore les mesures indiquées ci-dessus, les comités de la Bourse du travail et du fonds de chômage se sont entendus pour organiser, à la Bourse même, le service quotidien du contrôle. Les dispositions suivantes ont été votées à cet égard : les syndicats peuvent demander à la Bourse du travail de se décharger du contrôle journalier du chômage de leurs membres. Dans ce cas, les syndicats peuvent continuer à exiger de leurs membres toutes les mesures de contrôle qu'ils jugeront nécessaires, mais au point de vue du paiement des majorations communales les renseignements fournis par la Bourse seront

1. Le contrôle des chômeurs dans les caisses de chômage en Belgique. Rapport Conf. int., 1910. M. de Bruyne et M. de Clerck, page 5.

seuls considérés comme décisifs. Avant de se présenter journellement à la Bourse, le syndiqué devra se munir d'une carte du modèle prescrit qui lui sera fournie par le secrétaire du syndicat et établira l'indemnité de chômage à laquelle il a droit. Cette carte devra être présentée chaque jour. Cette mesure a pour but de faciliter à la fois l'offre régulière des emplois aux chômeurs et le passage fréquent à la Bourse d'ouvriers compétents.

La mesure a été accueillie très favorablement par les associations intéressées et le vœu a été émis par elles que dans certains cas les comités pussent rendre obligatoire ce contrôle quotidien. Des remaniements administratifs ont empêché la mise à exécution immédiate de cette mesure dont on attend des résultats considérables.

Actuellement, les chômeurs indemnisés par les syndicats sont obligés de signer chaque jour le registre des chômeurs tenu par le syndicat lui-même. Dès qu'un chômeur ou un groupe de chômeurs s'est fait connaître au comité du syndicat celui-ci se livre à une enquête. Et en attendant que cette enquête soit faite et que son cas ait été reconnu indemnisable, le chômeur est obligé de se rendre chaque jour au syndicat. Dans certaines associations, on a remplacé la signature par la présentation d'une carte spéciale qui est timbrée par le secrétaire. La présence matérielle du chômeur au local de la Bourse ou du syn-

dicat, à une heure où il est difficile de s'absenter du travail permet de contrôler d'une manière assez complète le chômage effectif du membre.

A côté de ces contrôles qui sont en quelque sorte mécaniques, le fonds de chômage officiel et les syndicats se livrent encore à des vérifications personnelles. Tout ouvrier désirant obtenir une indemnité de chômage, doit faire connaître son cas au secrétaire du syndicat. Celui-ci se livre immédiatement à une enquête personnelle sommaire et s'il résulte de cet examen que le cas peut de quelque manière donner lieu à discussion, il est soumis au comité du syndicat qui se réunit tous les huit ou quinze jours. Ce comité est composé des représentants des principaux ateliers de la ville et grâce à la connaissance personnelle que les membres ont des circonstances locales, il est le plus souvent possible de se faire une opinion immédiate sur l'existence réelle et le caractère du chômage. Si tel n'est pas le cas, on charge des commissaires de faire une enquête parmi les compagnons de travail du chômeur. Leur rapport déposé, une décision est prise. Ce contrôle mutuel est beaucoup plus efficace que n'importe quel contrôle bureaucratique ou officiel ; bien rares sont les cas de fraude qui échappent à ces enquêtes faites par des gens appartenant au même milieu que les chômeurs assurés et connaissant d'ailleurs les antécédents de chacun d'entre ceux-ci. Ces comités se montrent généralement assez

sévères et veillent sérieusement à ce qu'il ne soit pas fait un emploi irréflecti des fonds communs.

Le fonds de chômage possède un secrétaire contrôleur chargé de vérifier à domicile les indications des membres et de se livrer à cet égard à des enquêtes personnelles auprès des voisins et des intéressés eux-mêmes. Muni des renseignements ainsi obtenus, le contrôleur se met en rapport avec le syndicat, lui signalant les divergences de vue qui peuvent exister au sujet des divers cas d'indemnisation. En cas de divergences d'opinion au sujet de l'application de l'indemnité entre le contrôleur et le syndicat, le cas est soumis au fonds de chômage qui doit décider si les majorations seront accordées. Un autre contrôle existe encore, organisé par des délégués ouvriers du fonds lui-même qui ont le droit et le devoir d'aller contrôler les cas de chômage qui leur sont indiqués par le commissaire-contrôleur. On a décidé que dans chaque cas le contrôle effectif se ferait par un membre appartenant à une autre opinion politique ou sociale que l'association intéressée, mais que ces divers cas seraient soumis ensuite à une réunion générale des délégués où l'association intéressée aurait son représentant et son défenseur.

L'organisation du fonds de chômage gantois a immédiatement eu une grande propagande. Dans toutes les grandes villes belges, des commissions syndicales de propagande se sont promptement constituées, grou-

pant des syndicats ouvriers socialistes, catholiques et neutres. Partout ils ont entrepris la propagande et l'ont menée à bien. La première ville qui suivit l'exemple de Gand et adopta, dès la fin de 1901, le plan du fonds de chômage gantois fut l'autre grande cité flamande : Anvers. Au début, les syndicats avaient demandé l'octroi de subventions directes aux syndicats organisant l'assurance-chômage. Mais bientôt ils reconnurent que cette proposition n'aurait aucun succès devant le conseil municipal et se décidèrent à se rallier à l'introduction du système gantois qui fut ainsi réalisé. Et les uns après les autres toutes les grandes villes de Belgique créèrent des institutions de ce genre ; notamment Bruges, Alost, Saint-Nicolas adoptèrent des statuts presque identiques à ceux existant à Gand et firent fonctionner le système. Dans ces dernières villes on constate d'autres modes d'intervention que ceux de Gand qui peuvent aussi contribuer à dévoiler les cas de fraude qui se produisent. Ainsi pour les fonds de chômage de Bruges, d'Alost et de Saint-Nicolas, on exige que tout ouvrier pour obtenir des indemnités communales de chômage, produise un certificat de son patron, établissant les conditions dans lesquelles le travail a été perdu. Certaines associations ouvrières exigent pour elles-mêmes des certificats analogues. Mais il semble que des abus peuvent naître de cette mesure trop rigoureusement observée.

Dans diverses villes et communes, les fonds de chômage officiels exigent que les membres indemnisés viennent signer chaque jour un registre dans un local communal. Cette mesure ne vaut évidemment pas la signature dans une Bourse de travail bien organisée, mais cependant elle contribue aussi au contrôle ; elle est notamment appliquée dans certaines communes rurales de la région gantoise affiliées au fonds de chômage, mais situées trop loin de la ville pour permettre la signature des membres à la Bourse du travail de Gand.

Les mesures de contrôle employées dans le fonds de Gand sont donc nombreuses et diverses, partant de points de vue assez différents. Les trois principaux moyens de contrôle : contrôle mutuel par les compagnons de travail, l'offre d'emploi effectif et le contrôle d'autorité sont employés simultanément et donnent des résultats satisfaisants. Sans doute, ces trois modes de contrôle, partis de points de vue très distincts ne coopèrent pas encore tout à fait dans la mesure que l'on pourrait souhaiter paraît-il ; tous n'auraient pas atteint leur plein développement harmonique et il serait possible d'apporter encore des perfectionnements sérieux à leur action ; mais dans l'ensemble le système actuel donne déjà des résultats appréciables.

b) Dans le système liégeois, les subventions accordées par les fonds sont attribuées aux syndicats eux-mêmes et non aux chômeurs personnellement. Les

seules caisses subsidiées sont les caisses professionnelles, les épargnants ne sont pas admis à bénéficier de l'institution (1). D'autre part, si le fonds liégeois emprunte son mécanisme au système de Gand, il continue à s'inspirer du principe adopté par la province depuis 1897 pour la répartition des subsides votés en faveur des caisses de chômage, en accordant une importance égale aux deux facteurs : indemnité et cotisation. Les subventions sont donc calculées à la fois sur ces deux bases. Les associations professionnelles consultées lors de l'étude du projet, ont manifesté leur préférence pour ce mode de répartition. Au cours d'une étude qu'il a publiée sur la question en février 1909, M. l'échevin Sulger résume ainsi les différents systèmes : 1° répartition annuelle entre les sociétés d'une allocation déterminée proportionnellement : a) au montant des cotisations perçues, en cours d'année ; b) au montant des indemnités accordées en cours d'année. L'allocation est faite globalement aux sociétés. Aucun organisme n'est institué spécialement pour surveiller la gestion des caisses de chômage. C'est le système admis, usité dans la province. 2° Allocation collective et semestrielle aux sociétés (système français). Le montant de la subvention est fixé par une répartition opérée entre les

1. L'assurance-chômage en Belgique, Louis Varlez. *Musée social*, 1910, p. 275.

sociétés proportionnellement aux indemnités de chômage accordées en cours de semestre. La subvention ne peut dépasser un taux maximum déterminé par rapport au chiffre des indemnités. Le contrôle des caisses subsidiées est opéré par une commission spéciale, celle-ci ne contrôle pas les chômeurs individuellement et ne s'occupe pas du placement. 3° Institution d'un fonds de chômage autonome (système gantois). L'allocation du fonds est attribuée individuellement aux affiliés par l'intermédiaire du syndicat qui en fait l'avance et en réclame le remboursement à la fin du mois. Cette allocation consiste en une majoration suivant un taux déterminé de l'indemnité accordée par le syndicat au membre chômeur. Le fonds tient le compte nominatif de chaque chômeur, contrôle directement celui-ci et s'occupe de le placer.

Les Liégeois ne crurent pas devoir accepter de toutes pièces le système gantois. Ils déclarèrent qu'ils trouvaient déterminantes les raisons invoquées par la plupart des syndicats pour combattre l'institution à Liège d'un fonds dont l'esprit leur apparaissait trop individualiste. Ils tinrent compte des intérêts légitimes des groupements professionnels qui souvent s'étaient constitués avec la plus grande difficulté et s'efforcèrent de ne rien faire qui soit de nature à contrarier leur action. Sous l'empire de ces considérations on rechercha une solution propre à donner satisfaction

aux divers intérêts en présence. S'inspirant des trois systèmes de subvention, ils tentèrent de combiner un projet de statuts qui tout en tenant compte des aspirations des associations professionnelles et des nécessités que leur crée le caractère de groupements à tendances multiples, assurait le bon emploi des deniers publics.

Dans le système liégeois de répartition aux caisses de chômage deux éléments entrent en ligne de compte pour amener la détermination du quantum de la subvention : l'importance des cotisations reçues, l'importance des indemnités allouées (1). Dans les systèmes gantois et français c'est le second facteur seul qui agit. Il y a évidemment une certaine proportion entre la cotisation des membres et l'indemnité qui leur est allouée en cas de chômage, sinon l'organisme ne serait pas viable. Dans le règlement des caisses françaises on trouve une disposition ainsi libellée : une caisse n'est pas admise à participer aux subventions pour le semestre écoulé si, pendant le semestre les cotisations versées au titre de chômage involontaire par les membres actifs ne sont pas au moins égales au tiers des indemnités allouées aux chômeurs. Mais cette disposition ne semble pas suffire à corriger l'imperfection d'un régime de répartition basé uniquement sur le fac-

1. Le système liégeois, exposé des motifs. Léon Troclet, Rapport présenté à la Conf. int., 1910, p. 9.

teur indemnisé. Dans ce système, en effet, l'intervention du fonds ne s'exerce envers les associations professionnelles que par intermittence lorsqu'elles sont éprouvées par une crise de chômage et qu'elles sont en état d'accorder des secours à leurs membres. S'il arrive qu'après une longue période calamiteuse leurs caisses ne sont plus à même de soutenir des membres qui auraient encore droit aux allocations statutaires, elles perdent du même coup le bénéfice de leur affiliation au fonds de chômage. C'est donc au moment où elles auraient le plus besoin d'être soutenues que l'aide de cet organisme leur fait défaut. En période normale, l'assistance des pouvoirs publics est nulle ou insignifiante pour certains groupements qui n'ont que peu ou point de chômeurs. On peut se demander si l'on ne va pas ainsi partiellement à l'encontre du but poursuivi, lequel paraît être de solliciter les manifestations de l'esprit de prévoyance pendant les périodes prospères afin de parer ultérieurement aux mauvais jours. Le gros risque à courir n'est pas celui du chômage accidentel affectant régulièrement quelques ouvriers isolés, c'est celui du chômage généralisé qui frappe tantôt séparément, tantôt simultanément des industries différentes, après des périodes de production très active. Or le moyen le plus efficace d'atténuer les effets de ces crises est de provoquer et de soutenir chaque effort accompli dans cette voie, sans attendre pour en reconnaître le mérite qu'il ait

produit des effets. La constatation que toute cotisation versée par les affiliés aux caisses de chômage s'augmente automatiquement d'une subvention qui vient grossir l'avoir social est de nature à aider au recrutement des adhérents : on tendra ainsi à favoriser la formation, dans chaque groupement, de réserves importantes dont l'existence contribuera elle-même à provoquer l'afflux de nouveaux adhérents. Car l'ouvrier sera plus facilement tenté de s'enrôler dans une association dont la caisse déjà bien fournie, lui garantit plus sûrement des avantages en cas de nécessité. En appropriant une part de son intervention au facteur cotisation le fonds fournira régulièrement et sans interruption, aux caisses de chômage, de nouvelles ressources, qui, converties en indemnité au fur et à mesure des besoins, deviendront à leur tour subventionnées. Si nous envisageons l'effet moral, il paraît également désirable de mesurer partiellement aux cotisations l'intervention du fonds de chômage. Dans le système qui consiste à ne subventionner que les débours des caisses d'assurance contre le chômage, l'intervention pécuniaire des communes a des sautes brusques.

Pendant les années de prospérité, la ville n'a presque rien à décaisser, puisque les associations n'ont presque rien à déboursier. Mais pendant la crise, les sommes à payer par les communes augmentent d'autant plus rapidement que la subvention est tout en-

tière calculée sur les indemnités accordées à leurs membres par les caisses d'assurance-chômage. C'est donc au moment où les recettes des budgets communaux ont une forte tendance à faiblir, au moment où tant de misère sollicite déjà l'attention et l'intervention matérielles des communes, que ces administrations publiques doivent verser des sommes considérables en vue du chômage involontaire. Ce ne serait rien encore si on atteignait ainsi un meilleur résultat positif que dans les villes, comme Liège, qui subsidie en tout temps sur les deux bases : cotisation et indemnité. Mais il n'en est pas ainsi, au contraire. D'autre part en dernière analyse, le rapport entre l'intervention du fonds et la somme payée au chômeur par le syndicat est approximativement le même dans le système de Liège et celui de Gand, les crédits totaux pour dix années, par exemple, seront à peu près égaux, mais notre mode d'intervention offre cet avantage que les crédits se répartiront moins inégalement sur chaque budget annuel. Cette facilité, au point de vue de l'établissement des prévisions budgétaires est très importante pour les administrateurs communaux.

Le fonds communal liégeois est appelé à devenir intercommunal à partir de 1911. Liège et sa banlieue industrielle comptent environ 500.000 habitants ; 38 communes représentant 420.000 habitants votent déjà chaque année, en faveur des caisses de chômage

des crédits s'élevant à la somme totale de 14.000 à 15.000 francs. Incontestablement, il y aura avantage à ce que ces subventions allouées d'après des modalités diverses et parfois provisoires acquièrent une homogénéité, une stabilité plus grande. En passant par le régulateur du fonds intercommunal de chômage, toutes ces subventions prendront une forme mieux appropriée, définitive et réglementaire. Les caisses professionnelles d'assurances et les administrations communales auront tout à y gagner, les premières sauront d'avance dans quelles proportions elles peuvent compter sur l'appui des communes : les secondes auront la certitude de n'intervenir qu'à bon escient, et de mettre toujours leur allocation en rapport avec l'effort de prévoyance de leurs administrés.

Mais, indépendamment de ces avantages réels, il y a des raisons d'un ordre plus élevé d'entrer dans la voie de l'intercommunalisation du fonds de chômage. Ainsi qu'on le disait en 1905, au premier congrès international pour la lutte contre le chômage, « le phénomène de chômage n'est jamais local, il se répercute de marché en marché ». Aussi partout, il y a une tendance très marquée en faveur de l'unification et de la fédéralisation de ces organismes. Cette coordination des groupements donne, en ce qui concerne le chômage, plus de stabilité que les efforts dispersés même les plus louables. La loi des grands nombres en fondant les risques en un seul tout, diminue

les sacrifices de cotisations en vue de l'assurance : on obtient ainsi le maximum d'effet utile avec le maximum d'efforts. C'est ce que veut encourager le gouvernement français en subsidiant les fédérations de métiers à un taux double de celui prévu par les organisations. Il faut reconnaître aussi que le contrôle professionnel et surtout le placement des chômeurs sont beaucoup plus facilités à une caisse étendant ses ramifications sur toute une région industrielle que celle dont le champ d'action est restreint aux limites administratives trop étroites d'une commune.

Personne ne contestera que le cadre qui convient le mieux à une caisse d'assurance contre le chômage est la région industrielle bien plus que la région politique ou le district administratif. D'ailleurs sous la pression de l'industrialisme moderne les anciennes limites subissent de fortes atteintes. La puissance de l'industrie va se développant de plus en plus et telle usine occupe dans ses murs des centaines de travailleurs qui la journée terminée s'éloignent sur le territoire de vingt communes différentes.

Les expériences de Liège et de Gand, maintenant pleinement développées, ont permis avec un minimum de frais généraux et une intervention modérée des pouvoirs, de réaliser un développement considérable de l'assurance-chômage ; jamais l'assurance-chômage ne serait parvenue à atteindre si tôt et si complètement en Belgique une extension semblable sans l'exis-

tence des fonds de chômage. L'excitant que constituait la recherche des subventions publiques a permis le développement de cette assurance dans les milieux ouvriers qui y sont généralement réfractaires. D'un autre côté les sommes consacrées à cette assurance se sont rapidement augmentées parce que les pouvoirs publics donnent en proportion de l'effort même et que plus les ouvriers paient plus ils reçoivent. En même temps les pouvoirs publics ont trouvé une voie praticable pour participer aux frais de l'assurance-chômage qu'il est injuste de laisser peser complètement sur les ouvriers intéressés.

Les progrès à cet égard sont démontrés tant par l'augmentation rapide et constante du nombre des syndicats affiliés que par leur population chaque jour aussi plus forte et surtout par l'augmentation ininterrompue du nombre des pouvoirs publics qui ont organisé des fonds de chômage.

Mais du succès matériel des fonds de chômage, résulte-t-il qu'on puisse considérer cette méthode d'action comme un remède définitif au chômage ou même comme une solution définitive de l'assurance-chômage ? Evidemment non. L'encouragement à l'assurance des syndicats peut profiter à l'élite de la classe ouvrière, mais à elle seule. C'est là sans doute un but important : empêcher cette élite de déchoir sous les coups du chômage, et dans des circonstances heureuses on peut espérer que les assurés volonta-

res représenteront la moitié de la classe ouvrière comme on le constate actuellement au Danemark ; mais on ne peut espérer aller au delà.

Bien que le Gouvernement belge paraisse plutôt sympathique au système de Gand, c'est en somme aussi le système des subventions directes aux institutions mêmes que le Gouvernement belge a appliqué jusqu'ici. Le crédit gouvernemental d'abord rejeté à diverses reprises, puis successivement porté de 10.000 à 20.000, puis à 40.000 francs est réparti depuis 1907 seulement (1). Trois espèces d'institutions sont appelées à participer aux subventions du Gouvernement : ce sont les fonds communaux de chômage, les syndicats affiliés à des fonds communaux et enfin les unions professionnelles légalement reconnues qui pratiquent l'assurance. Les syndicats affiliés à des fonds de chômage provinciaux, comme les syndicats non reconnus recevant des subventions directes des communes et les syndicats non reconnus et non subsidiés n'ont pas part aux subventions de l'Etat : le Gouvernement déclare manquer d'un contrôle suffisant sur leurs opérations. Le crédit a été réparti comme suit : en 1908, 2.195 francs aux fonds communaux, 7.899 francs à des unions professionnelles reconnues, en tout 11.506 francs.

1. « Les subventions du Gouvernement dans l'assurance-chômage en Belgique ». L. Varlez *Musée social*, 1900, déjà cité, page 281.

En 1909 la somme a été répartie comme suit : Aux fonds communaux 3.250 francs, aux caisses affiliées 9.872 francs, aux unions professionnelles reconnues 1.914 francs, soit en tout 15.036 francs. A l'occasion du vote du budget de 1910 il a été décidé, après accord avec le gouvernement, qu'une commission nationale des fonds de chômage des bourses du travail et des unions professionnelles serait constituée pour rechercher notamment un système définitif d'intervention de la part du gouvernement et pour assurer la nationalisation du système belge d'encouragement à l'assurance-chômage.

2° En France les premières subventions aux caisses de chômage ont été accordées par Dijon et Limoges en 1896 (1). Elles devançaient ainsi d'une année le vote de la province de Liège. Depuis lors d'assez nombreuses villes s'inspirant surtout de l'exemple de Gand ont créé des fonds de chômage ou accordé des subsides aux institutions ouvrières de prévoyance. Mais ces mesures isolées ne parurent pas suffisantes pour encourager le développement de l'assurance contre le chômage. En 1903, M. Bonnevai soutint, d'ailleurs sans succès, un amendement tendant à inscrire au budget un crédit de 200.000 francs pour subventionner les caisses de secours contre le chômage involontaire. Ces manifestations appelèrent

1. *Le chômage*, Lavergne. Les subventions des pouvoirs publics.

l'attention du gouvernement sur la question du chômage et celui-ci demanda l'avis du Conseil supérieur du Travail. La commission permanente de cette assemblée procéda à une enquête sur les caisses de chômage françaises et étrangères. Après l'examen de ces résultats elle préconisa un régime dans lequel les institutions privées recevraient des encouragements pécuniaires des communes, des départements et de l'Etat.

Lorsque ces propositions furent soumises au Conseil supérieur du Travail en 1903, diverses théories y furent exposées. M. Isaac qui appartient à l'école libérale, soutint que l'épargne individuelle suffisait à préserver l'ouvrier des conséquences de la privation du travail. Mais combattue par les représentants du gouvernement, cette thèse fut abandonnée. Après avoir écouté le vœu des membres ouvriers, préconisant l'assurance obligatoire, l'assemblée se prononça en faveur de l'intervention de l'Etat dans la création et le développement des instructions de secours contre le chômage et recommanda, pour atteindre ce résultat, l'allocation de subventions. Elle avait auparavant émis l'avis que les pouvoirs locaux, les chambres de commerce, les syndicats patronaux et les chefs d'entreprise devaient aider de leurs subsides les caisses de chômage. Ces discussions avaient été suivies avec grand intérêt par les parlementaires, le patronat et les ouvriers. En mai 1904, MM. Chaumet et Dubief

déposèrent deux propositions autorisant l'Etat à accorder des subventions aux institutions de secours contre le chômage ; le 21 octobre 1904 M. Millerand, dans un rapport présenté au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés, conclut à l'inscription d'un crédit de 100.000 francs au budget. Le Parlement se rangea à cet avis au cours de la discussion du budget de 1905 et la loi de finances chargea le gouvernement de régler par décret, l'emploi d'une somme de 100.000 fr. destinée à être répartie en subventions aux caisses de secours. Ce décret fut rendu le 9 septembre suivant (1). Les caisses venant en aide à leurs membres réduits au chômage par manque de travail ont droit aux subventions de l'Etat. Toutes les autres causes de chômage, maladies, accidents, invalidités, grèves sont exclues. L'assistance aux ouvriers inoccupés peut consister soit en secours sur place, soit en indemnités de route ou de déplacement. Les caisses dont les membres exercent le même métier ou des professions similaires sont, en principe, seules admises à la répartition du crédit. La variation des risques de chômage et la différence des salaires de métier à métier, les facilités du contrôle et du placement des sans-travail appartenant à des corporations connexes

1. *Assurance contre le chômage*. Denjan.

militaient en faveur de cette solution. Les institutions de secours doivent compter 100 membres, le nombre de leurs affiliés peut être réduit à 50, si les pouvoirs locaux les subventionnent. Les garanties et les avantages procurés par les subsides des autorités locales ont semblé un gage suffisant de la vitalité des caisses pour justifier la réduction de moitié de l'effectif exigé de ces institutions.

L'obligation de réunir un chiffre déterminé d'adhérents répond au vœu du Conseil supérieur du Travail. Il avait manifesté sa préférence pour des caisses fédérales, régionales ou nationales, car l'importance de leur personnel et sa répartition sur divers points du territoire inégalement soumis au chômage paraissent plus favorables à une organisation scientifique de l'assurance. Cependant, dans certaines villes de moyenne importance, il n'eût pas été possible de réunir 100 ou même 50 personnes d'une même profession, d'autre part les caisses fédérales sont encore des exceptions. Ces considérations ont motivé une première infraction au principe de la professionnalité. Dans les villes de moins de 50.000 habitants, les caisses locales groupant des adhérents de divers métiers peuvent recevoir des subsides à condition de comprendre 50 membres au moins et d'être subventionnées par les communes ou les départements. La seconde dérogation consiste à allouer des subventions aux caisses de secours de route dépendant d'unions

alimentées par les versements d'associations affiliées, pourvu que les ressources de celles-ci proviennent des cotisations de leurs membres. Les subsides sont accordés soit aux caisses syndicales, soit à des institutions créées par des sociétés philanthropiques et des secours mutuels ou par des associations régies par la loi de 1901. Chaque caisse sollicitant une subvention, doit fonctionner depuis plus de six mois, assurer un service gratuit de placement, adresser au ministre un exemplaire de ses statuts et l'aviser des modifications ultérieures de ceux-ci. Certaines clauses doivent obligatoirement figurer dans les règlements. Les caisses allouant des secours sur place sont tenues de fixer la cotisation perçue pour le service du chômage involontaire, le montant et la durée des indemnités journalières et s'il y a lieu la quotité des secours de départ. Les institutions accordant un viaticum doivent déterminer le mode de calcul de ces secours et leur maximum, sans être astreintes à établir une cotisation spéciale. La plus grande liberté est donc laissée aux intéressés pour arrêter le montant des cotisations, le taux et la durée des indemnités. Tout adhérent ne doit faire partie que d'une caisse pour chaque nature de secours. Il n'a droit à indemnité qu'après une affiliation de six mois, il s'engage à accepter l'emploi de sa profession qui lui est indiqué par la caisse et à signer trois fois par semaine au moins et aux heures de travail, un registre de

contrôle (1). La commission instituée au ministère du Travail pour la répartition de la subvention peut d'ailleurs accepter un tout autre système de contrôle offrant des garanties équivalentes. Enfin l'adhérent usant de moyens frauduleux pour toucher sans droit des indemnités doit être exclu temporairement ou définitivement de la caisse. Le décret n'exige pas l'inscription sur un registre spécial des cotisations des membres actifs, car cette formalité aurait comploté, sans utilité, les écritures des syndicats ayant un personnel important. En l'absence d'une comptabilité distincte, la caisse doit justifier de la réalité de son effectif et les recettes sont alors calculées en multipliant la cotisation statutaire par le nombre des adhérents. Au contraire, pour les dépenses, un compte complètement séparé des autres services de la caisse ou de l'association doit être tenu.

La répartition des subventions de l'Etat est soumise à plusieurs limitations : les indemnités quotidiennes ne dépassant pas 2 francs et servies pendant soixante jours au plus par an bénéficient seules des allocations. Si elles excèdent ce taux ou cette durée, la partie des versements supérieure au maximum réglementaire n'entre pas en compte pour le

1. *Les problèmes du chômage*. Compte rendu de l'assemblée du 10 mai 1909. Intervention des pouvoirs publics. Rapport de M. Faguot, page 56.

calcul de la répartition. Cette disposition a pour but d'éviter que des institutions, groupant des ouvriers d'élite et accordant, grâce à d'importantes cotisations, de fortes indemnités n'absorbent la majeure partie des subventions au détriment d'associations composées de travailleurs moins privilégiés et n'assurant que des minimes avantages. Les caisses doivent justifier que les cotisations des membres actifs représentent au moins le tiers des indemnités payées aux sans-travail ; à titre exceptionnel, les prélèvements sur les réserves sont assimilés aux cotisations. Le bénéfice des subsides est ainsi réservé aux institutions ayant un caractère de prévoyance. La modeste participation exigée des intéressés peut donc ne couvrir qu'une minime fraction des dépenses. Jusqu'en 1908, le taux ne pouvait dépasser 16 % du montant des indemnités, mais pouvait être porté à 24 % pour les caisses fonctionnant dans trois départements au moins et comptant plus de 1.000 membres. Cette différence de traitement entre les diverses institutions peut se justifier, les caisses fédérales méritent spécialement d'être encouragées et ont moins que les caisses locales chance de recevoir des subventions municipales ou départementales. Après trois années d'expériences, l'administration constata que le crédit de 110.000 francs n'était jamais épuisé par les allocations et que le taux pouvait être augmenté sans crainte de dépasser dans un avenir prochain la somme

inscrite au budget. Ainsi, un décret du 3 décembre 1908 a relevé à 20 et à 30 % le maximum de la quotité de la subvention (1).

En même temps et pour prévenir toute erreur d'interprétation des textes antérieurs, il a été spécifié que la partie des indemnités provenant de majorations communales, départementales ou autres, ne devait pas entrer dans le calcul de la subvention de l'Etat. Celle-ci est proportionnelle aux seules charges effectivement supportées par la caisse. Le décret du 31 décembre 1906 a posé en outre deux conditions à l'octroi des allocations de l'Etat. Le règlement de 1905 accorde des subsides aux caisses, quelle que soit l'importance des indemnités versées par elles pendant les derniers mois. Deux institutions pendant le premier semestre de 1905, trois pendant le deuxième avaient ainsi reçu moins de 10 francs. Ces faibles sommes ont paru disproportionnées aux soins qu'exige l'instruction des demandes et aux formalités exigées des intéressés. Aussi le nouveau décret stipule-t-il que la subvention minimum de l'Etat est fixée à 10 francs et ne peut être allouée qu'à des caisses ayant acquitté au moins 30 francs d'indemnités pendant le semestre. Le crédit budgé-

1. *Les problèmes du chômage*. Assemblée du 19 mai 1909. Association pour la protection légale des travailleurs. La France et le système de Gand.

taire de 110.000 francs est divisé en deux fractions égales, destinées à chaque répartition semestrielle et le ministre fixe, dans les limites réglementaires, le taux d'après lequel les caisses seront subventionnées. Par suite de l'extension restreinte des services d'assurance contre le chômage, les arrêtés ministériels déterminant chaque semestre les taux de la répartition les ont, jusqu'à présent, fixés au maximum autorisé par le décret. Ceux-ci sont d'ailleurs assez faibles pour maintenir aux caisses de chômage le caractère d'institutions reposant sur l'effort individuel des intéressés. Les caisses doivent fournir, six semaines après la fin de chaque semestre, diverses justifications contenues dans des états fournis par l'administration.

Ces pièces indiquent le nombre des membres actifs ou des associations adhérentes, le produit des cotisations, les recettes diverses, le chiffre des chômeurs, des journées d'inoccupation et le montant des secours sur place, le nombre et le total des indemnités de départ et des secours de route, enfin un relevé quotidien des chômeurs indemnisés établi d'après le registre contenant les signatures des ouvriers sans travail. Lorsque le compte rendu financier de la caisse est publié, un exemplaire peut avec l'autorisation du ministère remplacer les divers documents permettant le contrôle des opérations. En outre les reçus individuels des indemnités établis doivent être détachés des carnets à souche ou être émargés sur des registres spéciaux.

Ils doivent en outre contenir toutes les indications propres à justifier la dépense. Les caisses sont enfin tenues de répondre à toutes les demandes d'explications, et de laisser contrôler, le cas échéant, leur comptabilité relative au chômage volontaire. Toute fraude, ou toute tentative de fraude expose la caisse qui s'en est rendue coupable à une exclusion temporaire prononcée par un arrêté ministériel. Une commission prépare la répartition du crédit, elle donne son avis sur toutes les difficultés soulevées par l'application des décrets. A côté des membres du Parlement, des fonctionnaires, quatre administrateurs de caisses de chômage, et depuis 1906 un membre du Conseil supérieur de secours mutuels y prennent place pour représenter les intéressés. Le ministre a pu jusqu'en 1909 dispenser les caisses existantes de remplir certaines conditions exigées par le décret. La même faveur peut être accordée pour une année aux nouvelles institutions demandant une subvention pour la première fois.

Cette disposition a pour effet de permettre la révision des statuts, lorsqu'ils ne sont pas en harmonie avec les prescriptions réglementaires. En résumé, le décret du 9 septembre 1905 laisse aux intéressés une grande liberté, pour l'organisation des caisses de chômage ; il s'est borné à prendre quelques précautions indispensables pour que les subventions de l'Etat ne soient pas détournées de leur but. Les règles qu'il a

édictées ne font que conserver les dispositions statutaires dont l'enquête avait révélé l'existence dans la plupart des caisses.

Les résultats déjà connus permettent d'apprécier les encouragements financiers du Trésor. Le nombre des caisses qui ont demandé à bénéficier des répartitions semestrielles a constamment augmenté. De 71 il s'est élevé progressivement à 90, puis à 97, puis à 112. Mais beaucoup d'organisations n'ont pas fourni les renseignements exigés dans les délais impartis, d'autres n'ont pas été admises à la répartition, faute de remplir les conditions requises ; enfin des déclarations inexactes ou le refus de laisser vérifier la comptabilité, ont motivé le rejet d'un certain nombre de demandes. La proportion des chômeurs est restée constamment très élevée : elle a varié entre 18 % et 20 % (1). En revanche la durée moyenne des chômages est relativement courte. L'effet des limitations imposées par le décret de 1905 pour l'attribution de subventions a été sensible. Sur un total d'indemnités de 768.605 francs versés pendant les quatre premiers exercices, 661.343 francs seulement ont servi de bases au calcul des subventions (2). D'ailleurs, la différence entre le chiffre global des

1. *La statistique du chômage professionnel en France*, par L. March, page 11.

2. Rapport de M. Faguot, à l'Association pour la protection légale, des travailleurs, 1909, page 56.

indemnités accordées aux chômeurs et celui donnant droit aux allocations de l'Etat diminue chaque année, les caisses cherchant à mettre leur règlement en harmonie avec les dispositions du décret de 1903, afin de bénéficier intégralement des avantages qu'il concède. Les subventions représentaient en moyenne 21 % des allocations données par les caisses aux sans-travail, avant le relèvement récent des taux des subsides. Cette proportion augmentera au cours des exercices futurs. Par suite du nombre peu considérable des organisations, ayant sollicité des subsides de l'Etat une faible partie du crédit a été chaque année absorbée.

Il serait téméraire d'affirmer que les subventions de l'Etat aient répondu à toutes les espérances conçues par les promoteurs de ce système. Si elles ont permis d'encourager les efforts de certaines organisations fortement constituées déjà, le nombre des caisses qui se sont adressées à la commission de répartition est demeuré très restreint ; cependant, d'après la dernière statistique des syndicats professionnels, 760 groupements de natures diverses avaient organisé des caisses de chômage, et 972 autres accordaient à leurs membres un secours de route. Sans doute beaucoup de ces institutions, ainsi que les enquêtes successives l'ont démontré, n'ont qu'une existence fictive. Prévue par les statuts et décidée en principe, leur organisation, par suite de l'insuffisance

des ressources ou du petit nombre des adhérents, n'a jamais été réellement tentée. D'autre part parmi les caisses existantes, la majorité ne pouvaient pas profiter des subsides de l'Etat, parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions imposées avec juste raison par le Parlement, et le pouvoir exécutif pour bénéficier des faveurs légales.

De nombreux groupements locaux, comptant moins de 100 membres ont pu ne pas obtenir les subventions municipales nécessaires, pour solliciter des subsides ; néanmoins, si ces encouragements avaient été vraiment appréciés par les travailleurs, beaucoup d'institutions se seraient rapidement mises en mesure d'en profiter. A défaut de subventions municipales, les syndicats des mêmes professions auraient tenté de constituer par le groupement des caisses locales, des unions fédérales. Il est vrai que le taux relativement peu élevé des subventions, ne tend pas à développer de semblables initiatives, ni à provoquer des modifications des statuts. Aussi, bien que l'accroissement du nombre des groupements adressant des demandes, puisse faire espérer pour l'avenir un développement notable des caisses de chômage, seule une infime minorité des ouvriers, retire des avantages des sacrifices financiers que l'Etat s'est imposés. Au point de vue purement technique le décret de 1905 doit être approuvé dans son ensemble. Il s'inspire du juste souci de ne subventionner que les institu-

tions se proposant l'assurance contre le chômage économique et de réserver les encouragements du Trésor aux œuvres que les ouvriers contribuent personnellement à entretenir. Malgré l'existence de ces règles, le contrôle deviendrait peut-être fort difficile, si le nombre des caisses sollicitant des subsides augmentait d'une manière appréciable. Déjà en 1907, 1908, 1909, des fraudes ont dû être réprimées ; mais celles dont se rendent coupables les caisses sont aisées à découvrir, et ont une gravité relative, comparées aux abus auxquels peuvent se livrer des associations professionnelles, secourant des ouvriers sans emploi pour d'autres motifs que le manque de travail. Assurément un large crédit peut être fait aux institutions privées, pour l'application loyale de leurs statuts, mais beaucoup de ces organisations ne mésuseront-elles pas de cette liberté, et ne commettront-elles pas des irrégularités difficilement saisissables par un contrôle centralisé ? Si le taux minime des subventions actuelles garantit en partie contre de semblables entraînements, seule la superposition de vérifications locales protégerait l'œuvre des subventions aux caisses de chômage, contre des abus qui la discréditeraient.

Le gouvernement s'est rendu compte de ces dangers, lorsqu'il a exigé, pour les petites caisses locales, l'obligation de justifier de subsides communaux ; mais il n'a pas prévu un semblable contrôle pour les groupements professionnels fédéraux ou régionaux. Une

enquête entreprise par l'Office du Travail (1) a permis d'apprécier l'importance des encouragements donnés par les pouvoirs locaux : quatre conseils généraux, ceux de l'Aude, du Cher, du Gard, et de la Loire et vingt-huit conseils municipaux, répartis dans vingt départements, avaient prévu dans leur budget l'allocation de subventions aux caisses de chômage. En outre trois villes, Paris, Toulouse et Troyes ; avaient voté un crédit sans fixer le mode de répartition. Enfin dans deux autres villes, Périgueux et Nîmes, la question était à l'étude. Depuis cette enquête trois cités industrielles : Armentières, Haubaudin et Roubaix ont institué des fonds municipaux de chômage, et le conseil général du Nord a voté un crédit de 2.000 francs. Enfin dans un rapport présenté au Congrès de l'Association pour l'avancement des sciences, M. Dodanthon signale la création récente de caisses, dans huit localités dans la région du Nord (2).

Les autorités locales se sont inspirées de principes très divers, pour la répartition des subventions : quatre départements, et dix-sept communes, c'est-à-dire la majorité, accordent les subsides d'office ou sur simple demande, sans imposer aux caisses de conditions, pour obtenir une allocation ou en faire emploi. Les assem-

1. Ministère du Travail. Rapport sur les subventions aux caisses de chômage, 1910.

2. *L'Assurance contre le chômage dans la région du Nord de la France*, par A. Dodanthon, 1910.

blées locales ont dans ce cas eu généralement en vue une institution déterminée. Sur les quatorze autres communes, quatre laissent au maire ou à une commission, le soin de répartir les crédits, sans fixer de règles précises. Les conseils municipaux de dix autres communes, ont adopté des règlements approuvés par les préfets. Dans ces localités, la subvention annuelle varie de 200 francs à Champigny, à 25.000 francs à Lyon. A Roubaix le fonds de chômage a reçu 5.000 fr. de la ville, 20.000 francs de l'Association des industriels roubaisiens, et 2.000 francs des prud'hommes patrons. Lorsqu'un règlement écrit existe, le chômage doit être involontaire. Certaines villes, Béziers, Châlons, Reims, Tarbes ont formellement exclu comme causes d'indemnités la maladie, la grève, l'accident. La Rochelle, Armentières et Haubaudin ont ajouté à cette liste les lock-out, la vieillesse et l'invalidité. Reims et Roubaix, refusent en outre de subventionner les secours de voyage.

A Lyon, les sans-travail sont tenus de s'inscrire au bureau municipal de placement ; à la Rochelle, ils sont mis en rapport, avec les agences officielles et privées. Tous les règlements, sauf ceux de Lyon et de Cherbourg, obligent les chômeurs à accepter les emplois de leur profession rémunérés au taux normal.

Trois principes différents ont été adoptés pour la répartition des subventions :

En 1907, huit villes votant plus de 63 % de l'en-

semble des crédits communaux, appliquaient le système gantois de la majoration des indemnités versées aux chômeurs. Le projet de règlement de Toulouse préconise aussi cette méthode, adoptée en 1908 à Armentières et à Roubaix. Parmi ces onze communes, huit fixent un maximum de subventions ; les trois autres : Amiens, Champigny et Limoges répartissent simplement le crédit au prorata des secours payés. Dans les huit premières villes, la majoration peut être avancée par les caisses de chômage. Elle est fixée à 75 centimes par jour avec un maximum de 25 francs par chômeur, et par an, à Reims et à Tarbes ; et de 22 fr. 50 à Béziers. A Châlons, elle ne peut être allouée pendant plus de six semaines. La Rochelle majore les indemnités de 100 % au maximum jusqu'à concurrence de 2 francs par jour, et de 60 francs par an. La même proportion, et la même durée ont été adoptées à Roubaix, mais le secours alloué par le fonds municipal à chaque chômeur ne peut dépasser 1 franc par jour.

A Armentières, la majoration de 25 % cesse au bout de soixante jours ; à Haubaudin, outre cette dernière limitation, la subvention fixée en principe à 50 % de l'indemnité ne peut ni être inférieure à 1 franc par jour, ni être supérieure à l'allocation de la caisse, ni enfin porter le secours total à plus des $\frac{2}{3}$ du salaire normal. Dans ces deux dernières localités, les majorations ne doivent absorber que les $\frac{2}{3}$ des crédits

votés, et 1/3 doit être réparti entre les caisses proportionnellement au nombre de leurs affiliés. Ces divers fonds municipaux sont administrés par des commissions composées de représentants de l'assemblée communale et des caisses de chômage. A Roubaix, des délégués des patrons ont été admis à participer à la gestion, à raison de leur importante contribution. Les commissions répartissent les crédits entre les caisses après vérification (1).

A Tarbes, le règlement prévoit l'institution d'une caisse centrale administrée par la commission, et alimentée par le reliquat non distribué du crédit municipal, par un prélèvement de 10 % sur les excédents de chaque caisse et par des dons volontaires. Elle doit servir de caisse de réassurance pour les chômages prolongés. En prévision de semblables circonstances, la Rochelle incite les caisses à constituer des réserves, en leur allouant une allocation supplémentaire calculée d'après le montant des indemnités et d'après les excédents de recettes. Ces allocations cessent lorsque le fonds de réserves atteint 25 francs par membre. La même ville, à la différence des autres localités, majore les retraits d'épargne des ouvriers isolés. Ceux-ci doivent être inscrits depuis trois mois sur un registre spécial, et se soumettre à certaines mesures de contrôle.

1. *Le chômage*, Henri Lavergne, 1910.

Lyon et Cherbourg répartissent le crédit budgétaire proportionnellement aux cotisations individuelles, sans que les allocations communales puissent les dépasser. A Lyon, le conseil municipal arrête, chaque année, le taux des subventions qui jusqu'à présent a été égal aux cotisations. Pour y avoir droit, les caisses ne doivent pas verser d'indemnités journalières supérieures à 2 francs. A Cherbourg, les caisses affiliées à la Bourse du travail bénéficient seules des subventions communales. Dijon est la seule ville prenant pour base de la répartition le nombre des adhérents, la quotité des cotisations et la situation financière des caisses. La subvention ordonnancée par le maire ne peut dépasser le montant des versements individuels. Contrairement aux règles généralement adoptées, les indemnités payées aux chômeurs n'influent donc qu'indirectement sur les allocations municipales. Dans toutes les villes ayant adopté des règlements, deux natures de clauses ont été en général prévues pour assurer le contrôle. Les uns se rattachent à la vérification des opérations des caisses, les autres ont pour objet l'exclusion des fraudeurs, et éventuellement des institutions qui auraient cherché à les favoriser. Aucune difficulté ne s'est produite entre les communes et les caisses de chômage, sauf à Dijon, où des irrégularités ont été signalées dans les bordereaux soumis à la municipalité.

Les subventions des autorités locales ont progressé

de 8.570 francs à 70.000 francs. En ajoutant à ce chiffre le crédit global de 32.000 francs, consacré au même objet par le conseil général du Nord, les conseils municipaux d'Armentières, et d'Haubaudin ainsi que par la ville de Roubaix (1), aidée par les industriels de cette dernière localité, les sommes destinées à encourager les caisses de chômage dépassent 100.000 francs. En négligeant les communes accordant des subventions sans condition, 49 % seulement des crédits votés ont été répartis entre les caisses de chômage. En 1905 la proportion n'avait été que de 45 %. Ces chiffres dénotent l'essor relatif de ces institutions. Au point de vue de leur origine, 77 caisses subventionnées sur 90, ont été créées par un ou plusieurs syndicats, 9 dépendent d'une bourse du travail, 2 d'une fédération. Des deux dernières, l'une est gérée par une société de secours mutuels, l'autre a un caractère interprofessionnel. Dans la répartition des subventions aux 65 caisses fonctionnant dans les villes, et fixant des conditions pour la répartition, les institutions du livre avaient reçu 7.318 francs, celles de la céramique, des employés et du textile ont touché des subventions supérieures à 2.500 francs. Les organisations du bois, des métaux et des cuirs avaient participé aux subsides pour plus de 1.000 francs. Enfin celles du bâtiment et des mécaniciens avaient touché des sommes inférieures à ce chiffre.

1. *L'assurance contre le chômage*. H. Dodanthon, 1910.

Le nombre des adhérents des 74 caisses ayant bénéficié de subventions s'est élevé à 9.410 ; en ajoutant les 5.000 membres des caisses de Dijon et de Limoges, qui ne figuraient pas dans la statistique, et en tenant compte des institutions qui n'ont pas fourni de renseignements, 14.000 à 16.000 ouvriers auraient participé en 1906 aux subsides des autorités locales (1). Les encouragements accordés par l'Etat, les départements et les communes ne paraissent donc pas avoir eu un effet très sensible sur le développement des caisses de chômage. Le nombre des institutions subventionnées est demeuré extrêmement faible et l'effectif de leurs adhérents ne représente qu'une minime proportion du personnel des syndicats. Comparé au chiffre total des ouvriers et employés, il ne constitue qu'une infime minorité. Lorsque les crédits ne représentent pas un secours à une caisse déterminée, mais un encouragement à la prévoyance individuelle, ils demeurent en grande partie inemployés.

Dans les villes comme Dijon, Limoges ou Lyon où l'expérience poursuivie depuis plusieurs années permet mieux d'apprécier les effets des subventions, l'extension des caisses syndicales, n'a pas répondu aux sacrifices financiers des municipalités. A Lyon où un fonds de chômage a été constitué avec une dotation

1. Ministère du Travail. Rapport sur les subventions aux caisses de chômage, 1910.

de 25.000 francs, le nombre des caisses adhérentes est passé de 28 à 30. Leur effectif de 3.250 membres est resté stationnaire, et les subventions n'ont absorbé que $\frac{3}{5}$ du crédit. Il était permis d'attendre de meilleurs résultats dans l'une des plus grandes villes industrielles de France. M. Godard, député de Lyon, a d'ailleurs reconnu dans une communication présentée au Congrès de Milan en 1906, que l'expérience de Lyon a conduit à un insuccès relatif. Il attribuait au mode de répartition d'après l'importance des cotisations cet insuccès. Si ce système offre, d'après lui, des avantages pour les syndicats, et permet de constituer de fortes réserves, il n'encourage pas l'effort aussi directement que les majorations des indemnités. Aussi il recommandait une modification du régime sous lequel vit actuellement le fonds de chômage de Lyon.

Le système gantois produit-il cependant en France de meilleurs résultats ? Seul le fonds de chômage de Reims, est organisé d'après ses principes depuis assez longtemps, pour que ses conséquences puissent être jugées. Or en 1910 il n'était distribué que 2.000 francs environ sur un crédit de 8.000 francs. Les subventions des pouvoirs publics, Etat, départements, communes, n'ont donc pas provoqué un développement considérable de l'assurance et ne paraissent pas devoir, dans un avenir prochain, modifier les habitudes imprévoyantes des ouvriers.

A quelles causes attribuer cet échec partiel, alors qu'en Belgique, le système a produit des résultats heureux ? La principale raison doit peut-être en être recherchée dans la situation des organisations ouvrières dans les deux pays. Alors que les syndicats belges réunissent beaucoup d'adhérents ; et par leur nombre et la diversité de leurs tendances sociales ou religieuses, sont susceptibles de s'agréger les ouvriers des opinions les plus opposées, les syndicats français médiocrement organisés groupent moins d'affiliés. Le développement de leurs caisses se heurte donc à de plus grands obstacles.

On peut encore se demander si le système de répartition adopté par l'Etat, les départements et un certain nombre de municipalités encourage autant à l'assurance que le régime belge des majorations allouées directement aux chômeurs. Sans doute les caisses emploient le plus souvent ces subventions à augmenter le taux ou la durée de la prestation, mais elles le consacrent parfois à la constitution de réserves, ou à des œuvres de propagande, et leurs adhérents n'en apprécient pas assez personnellement les avantages.

Néanmoins, l'utilité des encouragements des pouvoirs publics à l'assurance contre le chômage involontaire ne peut être méconnue. Les subventions permettent aux organisations ouvrières d'assurer la direction d'institutions trop onéreuses pour n'être alimentées que par les cotisations de leurs affiliés.

Assurément leurs effets ont été jusqu'à présent assez restreints. Mais les résultats déjà obtenus indiquent une progression continue, quoique lente de l'assurance contre le chômage. Ils doivent être enregistrés avec d'autant plus d'intérêt que la création et le fonctionnement régulier d'une caisse de chômage, exigent de la part du travailleur, un effort persévérant et méthodique qui permet d'espérer un développement très rapide de ces institutions.

VIII

Les projets d'assurance contre le chômage en France et en Belgique

Puisque nous étudions la possibilité de l'assurance contre le chômage il est bon d'étudier aussi les projets plus ou moins pratiques, qui ont été élaborés dans les deux pays dont nous examinons les expériences. En France et en Belgique, en dehors des institutions existantes, des économistes, des groupements ouvriers ont préconisé les projets les plus divers. Il est vrai que restées dans le domaine de la théorie, leurs conceptions ne présentent pas toujours un grand intérêt, et il suffira d'indiquer leurs principaux caractères. Ils peuvent être répartis en deux grandes catégories : les uns prétendent trouver dans l'épargne la solution de la question du chômage, les autres demandent à l'assurance proprement dite le moyen de prémunir les ouvriers contre le manque de travail. Dans chaque groupe une nouvelle division s'impose suivant que les salariés doivent être astreints à la prévoyance

obligatoire, ou restent libres de s'affilier aux organisations projetées.

L'épargne individuelle volontaire a été préconisée par M. Isaac, au cours de la discussion sur les subventions aux caisses de chômage, devant le Conseil du travail en 1909. « Il y a une institution, disait-il, qui fonctionne dans tous les pays civilisés, qui est une vraie caisse d'assurance contre le chômage, c'est la caisse d'épargne. » Il se bornait à reprendre la théorie qu'il avait précédemment formulée à la Société d'Economie politique. « A mon avis, disait-il, il n'est pas nécessaire de créer une organisation particulière, pour atténuer les effets malheureux du chômage involontaire, il suffit de développer la prévoyance et l'épargne. »

Cependant comme les bilans des caisses d'épargne des principaux pays montrent l'insuffisante extension de l'esprit de prévoyance, certains économistes ont voulu imposer aux ouvriers l'effort d'abstention auquel ils se refusent. M. Denjean a préconisé un système intermédiaire entre l'assurance et l'épargne. Des caisses communales réuniraient obligatoirement tous les ouvriers d'une même profession (1). Les travailleurs, les patrons et les pouvoirs publics contribueraient par des versements égaux aux dépenses. Un compte serait ouvert à chaque salarié : les boni-

1. *Assurance contre le chômage*, Denjean.

fications et les versements seraient portés à son crédit, tandis que les indemnités payées seraient inscrites à son débit. Si les prestations fournies dépassaient l'actif individuel, le surplus lui serait remis à titre de prêt. Lorsque l'ouvrier cesserait d'être soumis à l'assurance, il aurait droit au remboursement de son avoir au prorata de l'actif social de la caisse. M. Denjean limite au chômage involontaire l'allocation d'indemnité, et prévoit des mesures de contrôle, sans cependant admettre que le refus d'accepter un emploi, entraîne la suppression complète de l'indemnité. Ce projet constitue plutôt un régime entrevu par son auteur qu'un système établi dans tous ses détails, et prêt à mettre en pratique. Il nécessiterait le contrôle des caisses de chômage et on chargerait de ce soin un comité composé exclusivement d'ouvriers. Celui-ci ne prendrait-il pas des dispositions trop bienveillantes, et le désir de sauvegarder les droits des participants sur l'actif social serait-il un contrepoids suffisant à des entraînements fâcheux ? La faculté laissée aux ouvriers de refuser les emplois offerts, pourrait être dangereuse et les réductions d'indemnités prévues, soit dans cette circonstance, soit en cas de prolongation de chômage n'intéresseraient peut-être pas assez les travailleurs à trouver une occupation. Enfin les charges financières de ce projet n'ont pas été évaluées. Elles seraient, sans doute, très élevées dans leur ensemble pour les pouvoirs publics

et imposeraient aux ouvriers et aux patrons de certains métiers des sacrifices très importants.

Il semble à première vue que les systèmes d'épargne obligatoire se recommandent par leur simplicité. Reposant sur la propriété du livret individuel, ils ne sembleraient pas nécessiter la différenciation des risques ni le contrôle des causes de chômage. Or, pour faire œuvre utile et garantir les ouvriers contre les aléas de leurs occupations, une classification des professions est nécessaire ; pour justifier et légitimer les subventions des patrons et des pouvoirs publics, une vérification sérieuse des motifs de l'interruption du travail est indispensable. Enfin, même avec l'épargne obligatoire, certains ouvriers ne recevant que des salaires faibles, et faisant partie des professions particulièrement exposées, ne semblent pas devoir être complètement garantis contre les risques de chômage. En effet, les versements, nécessairement minimes, n'atteindront jamais une somme suffisante pour assurer des indemnités fréquentes et prolongées. Aussi la plupart des auteurs de projets ont préféré l'assurance proprement dite à l'épargne. Ils estiment que, seule la répartition des risques sur de nombreuses têtes peut garantir le paiement d'indemnités au moyen du produit des cotisations des participants.

M. Varlez, le promoteur du système gantois, a esquissé dans son livre sur « les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage » un régime com-

plémentaire pour étendre les bienfaits des subventions aux ouvriers non organisés (1). Il préconise dans ce livre des mutualités communales, organisées sur le modèle des caisses de maladies, locales, allemandes groupant soit obligatoirement, soit facultativement les travailleurs qui refusent ou négligent de faire partie d'un syndicat. Ce mode d'assurance lui paraît particulièrement utile pour les ouvriers agricoles que les associations professionnelles peuvent si difficilement atteindre. Des subventions communales pourraient faciliter le fonctionnement de ces institutions, et les patrons, ou l'Etat, majorerait à son tour les indemnités conquises par les assurés sur leurs ressources propres. Les provinces organiseraient des caisses régionales, et les communes outre les subventions aux caisses locales, et aux mutualités accorderaient leur concours financier lors des crises extraordinaires. Cet auteur estime que la liberté et l'individualisme pourraient ainsi avec l'appui des pouvoirs publics, créer un système d'assurance ouvrière digne d'être comparé aux institutions sociales de l'Empire allemand.

M. Bellone est également partisan de l'assurance contre le chômage par des caisses créées et dirigées exclusivement par des ouvriers. Seuls ces organes lui paraissant avoir la souplesse nécessaire, pour gérer

1. *Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage*. Varlez.

un service d'un fonctionnement aussi complexe et d'un contrôle si délicat (1). Mais il se déclare hostile à tout encouragement des pouvoirs publics donné sous forme d'allocations périodiques. Il admet cependant l'utilité d'un concours pécuniaire à condition qu'il soit limité à une subvention unique, octroyée au moment de la création de la caisse de chômage. Elle lui permettrait de régler les premiers sinistres, en attendant que les versements individuels aient permis de constituer des réserves garantissant les risques assurés. Une fois la période initiale passée, les adhérents devraient fournir des cotisations suffisantes pour garantir le fonctionnement normal de l'institution. Ce système présenterait assurément l'avantage de supprimer le contrôle permanent, qui doit être exercé sur les caisses subventionnées périodiquement. M. Bellone n'a pas précisé quelle serait la quotité des subsides. S'ils étaient minimes, comme quelques passages paraissent le laisser supposer, ne devrait-on pas accorder en capital les mêmes encouragements donnés actuellement par annuités. Et dans ce cas ne serait-il pas dangereux de fournir à des organes privés, des sommes dont l'emploi ne pourrait être ultérieurement l'objet d'aucun contrôle.

L'utilisation des sociétés de secours mutuels a été préconisée en Belgique par M. de Mot, bourgmestre

1: *Le chômage*, par H. Laverge.

de Bruxelles, et en France au Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels par M. Cave. Il ne s'agirait d'ailleurs que des sociétés libres, et les ouvriers ne seraient jamais forcés de s'y affilier (1).

En France M. Dumont a demandé le 19 juin 1902 à la Chambre des députés l'assimilation des arrêts de fabriques aux accidents indemnisés en vertu de la loi du 9 avril 1898. Les ouvriers continueraient à être payés pendant le chômage jusqu'à concurrence d'un mois et demi de salaires. M. Coutant a de son côté élaboré un projet soumettant à un taux de 5 francs tout cheval-vapeur employé dans une industrie ou un commerce. Le produit de cet impôt servirait à créer une caisse nationale d'assurances contre le chômage. Une commission, instituée dans chaque commune, et composée en majorité d'ouvriers serait chargée de répartir les secours, établis sans distinction professionnelle d'après la situation de famille des chômeurs. Le projet pose en principe que l'ouvrier devra accepter du travail partout où il lui sera procuré et perdra son droit à une indemnité s'il refuse une place sans motif plausible. Mais M. Coutant admet que les juges de paix pourront accorder des secours aux travailleurs dans certains conflits avec leurs patrons. Ce projet a soulevé une vive opposition de la part des industriels. La base de la contribution patronale

1. *Le chômage*, par H. Lavergne.

paraît peu équitable. Aucune corrélation n'existe entre l'énergie utilisée dans une usine d'une part, et d'autre part les risques propres de chômage. Les commissions commerciales composées en majorité d'ouvriers, pourraient aussi ne pas être assez impartiales et favoriser les abus. Enfin en cas d'insuffisance de la taxe sur la force motrice, l'Etat pourrait être appelé à supporter une très lourde charge.

CONCLUSIONS

L'assurance scientifique contre le chômage semble possible

Depuis longtemps on a songé, devant l'impuissance de l'effort isolé, à chercher dans la prévoyance collective la solution des problèmes, que soulève la vie quotidienne des salariés. Brentano, Chaptose, Rostand ont proposé même d'étendre au chômage les procédés d'assurance, déjà appliqués avec succès aux autres aléas de la vie ouvrière. Leurs idées ont été développées depuis, dans de nombreuses circonstances. Les congrès ouvriers, notamment, n'ont cessé de réclamer la réalisation d'une assurance contre les risques du chômage. Les partis politiques ont inscrit dans leurs programmes les mêmes vœux.

Mais il s'est trouvé dès l'origine, des économistes pour contester la possibilité de l'organisation d'une telle assurance sur des bases scientifiques. Au Congrès des assurances sociales tenu à Rome en octobre 1908 (1), M. Felisch soutenait encore que le chômage

1. Compte rendu du Congrès de Rome des assurances sociales, 1908.

n'était pas un risque assurable. Les expériences faites dans plusieurs pays, et notamment celles que nous avons étudiées de Belgique et de France, permettent d'apprécier la valeur pratique du remède, et de dire si un contrat garantissant un ouvrier contre les conséquences de la perte de son emploi peut satisfaire aux conditions juridiques, et techniques auxquelles sont soumises les autres polices prémunissant les individus contre les suites d'événements, tels que l'incendie, l'accident, l'invalidité ou la mort.

Nous avons vu que d'après les principes généraux, pour être assurable ; un risque doit consister dans un dommage nettement déterminé, et indépendant de la volonté du bénéficiaire du contrat. Il doit menacer un ensemble de personnes, et les frapper dans une proportion qu'un calcul de probabilité aura permis de déterminer. Il faut que ses manifestations puissent être constatées d'une façon certaine, et que la gravité du préjudice causé se prête à une appréciation servant à régler, le montant forfaitaire des indemnités.

D'après les adversaires de l'assurance-chômage ces conditions ne seraient pas réunies. D'abord ce dommage ne serait pas encore nettement déterminé. Mais nous avons vu au contraire que les caisses de chômage existant en Belgique et en France, ont dès maintenant réussi à bien caractériser le risque de chômage involontaire en disant ce qu'il est, mais surtout en disant ce qu'il n'est pas, et ce qui est du res-

sort d'un autre service : en écartant la maladie, l'invalidité, le renvoi pour faute ou le départ sans motif, le chômage pour motif syndical, grève, lock-out, en un mot, tous les risques qui relèvent d'une autre caisse.

Pour ce qui est de savoir, si le dommage est bien indépendant de la volonté du bénéficiaire du contrat, nous avons vu que s'est créé de toutes pièces, dès maintenant un régime de contrôle qui sera d'autant plus efficace, que la définition du chômage assuré sera plus sérieuse.

Ce régime peut se caractériser ainsi : D'abord un premier contrôle indispensable, qui prouve à la caisse que le réclamant est bien sans travail, et que son cas n'est pas exclu ou indemnisé par une autre caisse. Pour permettre ce contrôle le chômeur doit faire aussitôt une déclaration à la caisse, et l'appuyer soit du receveur de la maison où il travaillait, soit de deux ouvriers faisant partie de la caisse, soit même, s'il est isolé, du patron. On admet généralement l'attestation des camarades comme suffisante.

Pourtant l'attestation du patron peut présenter un réel intérêt, et peut faciliter au conseil syndical une décision juste. Ensuite le chômeur une fois admis à être indemnisé, va toucher une partie de son salaire. Mais un nouveau contrôle va alors s'exercer : on s'assure d'abord, que le chômeur ne cumule pas avec cette indemnité, les indemnités d'autres caisses, car il pourrait ainsi toucher l'équivalent de son salaire

et se montrer par conséquent peu pressé de reprendre son travail. Le chômeur est généralement tenu de signer pendant les heures de travail sur le registre déposé au siège de la caisse, et le droit à l'indemnité est interrompu le jour même où le chômeur ne vient pas donner la signature prescrite.

Les statuts prévoient généralement des sanctions au cas où un syndiqué a reçu ou cherché à recevoir frauduleusement des secours. Enfin un troisième contrôle est celui de la recherche du travail. Le chômeur qui refuse de se rendre à la place qui lui aura été indiquée, ou qui par sa négligence abandonne ou perd cette place, est généralement privé de son droit à l'indemnité. On se réserve généralement le droit d'apprécier les motifs du refus, lorsque le chômeur refuse un emploi hors de la localité. Mais nous devons dire que malgré leur louable souci de faire reprendre promptement le travail, aux chômeurs tombés à leur charge, les caisses sont rarement en état d'effectuer le placement, et par conséquent d'exercer le contrôle. Elles adressent habituellement le chômeur à un organisme chargé du placement qui est actuellement rarement bien outillé (1). C'est pourquoi il est indispensable qu'une organisation nationale du placement vienne enfin faciliter l'œuvre de l'assurance, l'alléger et même s'il se peut la rendre partiellement inutile.

1. L'assurance contre le chômage particulièrement au point de vue du contrôle, E. Fuster, *L'Aide sociale*, 31 octobre 1910, page 304.

Les esprits hostiles à l'assurance contre le chômage ont objecté encore qu'une organisation sérieuse ne peut reposer que sur des évaluations mathématiques, des risques, permettant de proportionner la prime demandée aux chances de sinistre. M. Numa Droz a prétendu (circulaire du *Musée social*, 31 août 1896) (1) en particulier que les risques chômage sont variables, et en partie illimités et qu'ils ne se prêtent pas à un calcul de probabilité. Nous avons fait remarquer tout d'abord que des statistiques d'une précision parfaite, ne sont pas indispensables pour la mise en œuvre d'une assurance. Au moment de l'application de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, les sociétés garantissant contre la responsabilité professionnelle, ne possédaient aucune table de probabilité et elles ont pu par tâtonnements successifs relever peu à peu, les primes pour les rendre proportionnelles aux engagements assurés par elles. D'ailleurs, les résultats déjà connus des enquêtes poursuivies dans différents pays, tendent au contraire à prouver que chaque industrie est atteinte par des chômages sensiblement constants. Sans doute à certains moments, aux époques de crises, un nombre inusité et considérable de sinistres peut se produire, mais ce phénomène n'est pas propre à l'assurance contre le chômage. Pour les assurances contre l'incendie, les

1. *Musée social*, 31 août 1896.

accidents ou la grêle, des cataclysmes peuvent déterminer le paiement d'indemnités d'une importance exceptionnelle.

Comme les autres assurances, celles qui garantissent le risque du chômage doivent se prémunir contre les aléas extraordinaires, soit en constituant des réserves exceptionnelles, soit en contractant auprès de sociétés similaires des réassurances, les déchargeant des sinistres qui excéderaient leurs capacités financières. D'après les statistiques déjà réunies, il ne semble pas que ces crises exercent un effet perturbateur sur les calculs de probabilité. Les indications fournies montrent que si les proportions annuelles subissent d'assez profondes variations, celles-ci s'atténuent au fur et à mesure que les périodes considérées sont plus étendues. Finalement la moyenne générale ne diffère pas sensiblement de la proportion correspondante à une situation normale. La loi des grands nombres paraît ainsi trouver son application aussi bien pour le chômage, que pour les autres événements menaçant l'activité humaine. En égalisant les risques, elle semble permettre de couvrir les aléas imprévus par la perception d'une prime légèrement supérieure, aux probabilités ordinaires des sinistres.

Les lacunes des documents mis à la disposition des personnes étudiant la question du chômage ont déjà été bien souvent signalées. Mais malgré toutes leurs imperfections, on peut constater des concordances

remarquables soit entre les recensements, soit entre les enquêtes. Une importante aggravation ou une forte atténuation de la proportion des sans-travail, ne sont qu'exceptionnelles, et presque toujours il est possible d'en expliquer la cause par des circonstances spéciales à une industrie ou à un pays. Les renseignements fournis par les syndicats, montrent d'ailleurs que sauf en période de perturbation économique, le pourcentage des syndiqués sans emploi, et la durée moyenne de leur chômage sont sensiblement constants dans une même industrie. Enfin les influences individuelles, que certains veulent croire prépondérantes sont fortement atténuées dans les calculs, portant sur de grands nombres et ne semblent pas devoir réagir sur les résultats.

Les documents existants donnent déjà pour chaque profession des indications, se rapprochant beaucoup de la réalité, et des calculs qui les prendraient pour base ne devraient pas exposer à de sérieux mécomptes. D'ailleurs les renseignements, chaque jour plus nombreux recueillis soit sur l'initiative des pouvoirs publics, soit sur celle d'institutions privées font de mieux en mieux apprécier les correctifs utiles qui peuvent être apportés aux anciennes statistiques. Les bulletins des Offices du travail des divers pays fournissent, en particulier, des documents du plus haut intérêt sur ces délicates questions. Les risques de chômage ainsi déterminés avec une suffisante approxi-

mation pourront donc être au fur et à mesure des progrès réalisés, connus avec une précision toujours plus complète.

A un point de vue plus général, l'examen des statistiques permet de formuler dès maintenant une observation : si dans toutes les industries, il existe continuellement un certain nombre de travailleurs sans emploi, les risques de chômage varient dans des proportions considérables suivant les professions. Pour les uns ils sont très légers, pour les autres, au contraire, ils sont très menaçants. Parmi les métiers les plus éprouvés, il importe de classer à part tous ceux qui subissent à un degré quelconque l'influence de la saison. Ces professions d'après toutes les statistiques ont un pourcentage très élevé de chômeurs.

Les ouvriers du bâtiment, notamment, sont chaque année réduits à un chômage prolongé (1). Les manœuvres qui dans les villes, comme les terrassiers, dans les ports comme les dockers, dans les campagnes comme les journaliers agricoles trouvent pendant la belle saison à engager leurs services, restent de même à l'arrière-saison périodiquement inoccupés pendant de longues semaines. Au contraire, dans la plupart des autres industries, la saison n'exerce qu'une influence relative ou est sans effet, et les circonstances économiques réagissent presque seules sur le marché du travail.

1. *Le chômage dans le bâtiment*. A. Villemin.

D'ailleurs les conséquences de ces dernières sont loin d'être identiques pour tous les métiers. Les uns accusent encore des pourcentages élevés, tandis que d'autres ne paraissent supporter que des aléas très réduits. Cette différence entre diverses industries peut s'expliquer facilement : les uns produisent ou offrent au public des objets de consommation générale, leur activité doit donc se poursuivre toute l'année, et ne subit pas intégralement les effets des crises à raison de l'utilité qu'elles présentent pour l'ensemble de la population. Les autres nécessitent des immobilisations importantes de capitaux pour frais de premier établissement ; leur arrêt total ou partiel entraînerait, non seulement la diminution des bénéfices sur les ventes, mais aussi la perte de l'intérêt des sommes engagées. Aussi les patrons s'ingénient-ils à recueillir continuellement des commandes, pour absorber leur production normale et ne réduisent-ils leur personnel que s'ils ne peuvent plus faire travailler qu'avec des pertes trop sensibles.

Cependant entre deux industries produisant des objets de première nécessité ou représentant d'importantes immobilisations de capitaux, les pourcentages des chômeurs varient du simple au double et parfois plus. L'explication peut en être trouvée dans la nature des connaissances nécessaires pour y occuper une place. Celles qui demandent une instruction professionnelle sont en général plus favorisées que

celles ne nécessitant que le développement des forces musculaires. La concurrence que se font entre eux les salariés est en effet moins âpre dans les premières que dans les secondes. Cette constatation permet de comprendre pourquoi les divers commerces sont plus atteints que les industries, puisqu'ils ne nécessitent qu'un apprentissage sommaire.

L'étude des statistiques conduit donc à cette conclusion qu'il est nécessaire de classer les risques par profession. Les manifestations du chômage sont en effet essentiellement variables suivant les professions, et il est impossible d'étudier les remèdes qui peuvent être apportés à ces phénomènes économiques sans connaître l'intensité particulière avec laquelle elle sévit dans chaque profession. Mais dès maintenant cette classification semble possible. Les groupes professionnels paraissent pouvoir se ranger au point de vue de la fréquence du chômage dans l'ordre suivant : en premier lieu viendraient les professions industrielles comprenant les industries extractives et de transformation, ainsi que les entreprises de manutention et de transports. Les professions commerciales arriveraient presque au même rang, légèrement plus favorisées que les métiers se rattachant au service personnel ou employant des journaliers. Les journaliers et les manœuvres qui fournissent un contingent élevé de chômeurs sont rattachés à la manutention, et aux transports qui, séparés des autres industries, fourni-

raient le plus fort pourcentage. Enfin l'agriculture, la pêche et les industries forestières ne viennent qu'en dernier lieu. M. Schauz a même essayé pour l'Allemagne d'établir d'après les recensements les risques de chômage pour chaque profession, en considérant comme pourcentage probable la moyenne des résultats obtenus.

Nous avons vu qu'une des objections les plus sérieuses que l'on a faites à l'assurance contre le chômage, est tirée de ce fait que les crises économiques auraient des conséquences tellement formidables, et imprévues qu'aucune caisse, aucune organisation financière ne serait capable de résister. Mais il résulte de notre étude qu'à condition d'organiser le placement qui est encore à l'état rudimentaire, à condition aussi d'organiser des réserves susceptibles de parer aux crises anormales, à condition aussi de pratiquer la division des risques par la réassurance, il est possible de garantir les travailleurs contre le chômage.

Nous avons vu que jusqu'ici l'assurance par les compagnies n'a donné aucun résultat. La raison doit en être cherchée dans le taux onéreux des versements. Ces entreprises particulières ont besoin de nombreux agents, non seulement pour recevoir les primes mensuelles que des frais de recouvrement augmentent encore, mais surtout pour exercer sur les chômeurs un contrôle efficace susceptible d'écarter les fraudes. Les primes sont forcément assez chères et les ouvriers

sont généralement dans l'impossibilité de les payer régulièrement. De plus, la classification des risques suivant les professions pour le calcul des primes est inexistante dans les diverses institutions envisagées, bien que les probabilités du chômage diffèrent largement suivant les métiers.

Nous avons vu aussi que l'organisation des caisses de chômage, présente pour la plupart des sociétés de secours mutuels des difficultés particulières. Beaucoup de sociétés de secours n'ont pas un caractère professionnel, et groupent des industries diverses. Les cotisations à percevoir pour organiser une assurance devraient donc varier suivant les occupations de chaque participant. Pour que les primes soient en corrélation exacte avec le risque assuré, les sociétés devraient tenir une comptabilité, et se livrer à des calculs demandant des connaissances techniques ignorées du plus grand nombre des administrateurs.

Nous savons aussi que les caisses organisées par les patrons ou les syndicats patronaux ont obtenu peu de succès. Ces tentatives doivent être surtout considérées comme un moyen habile employé par les patrons pour conserver autour de leurs usines, des ouvriers dont ils pourront avoir ultérieurement besoin, et leur valeur, comme remède contre le chômage, ne saurait être tenue pour importante.

Au contraire les syndicats ouvriers ont pleinement réussi et ont démontré la possibilité de l'assurance

contre le chômage. C'est que les syndicats professionnels ont eu la chance de pouvoir tout naturellement tenir compte des coefficients professionnels du risque de chômage et par conséquent des charges professionnelles à l'assurance (1). Le cadre professionnel du syndicat a permis de résoudre deux autres questions beaucoup plus graves : le placement des chômeurs et le contrôle des assurés. Nous avons vu le rôle capital que doit jouer le placement dans le domaine de l'assurance. Quant au contrôle des assurés, il fonctionne d'une façon très satisfaisante dans le cadre professionnel étroitement limité du syndicat. Le contrôle mutuel des assurés est un moyen excellent d'empêcher les abus.

Les subventions des pouvoirs publics en France et en Belgique ont permis avec un minimum de frais généraux et une intervention modérée, de réaliser un développement assez considérable de l'assurance-chômage. Jamais cette assurance ne serait parvenue à atteindre si tôt et si complètement une extension semblable sans l'existence des fonds de chômage (2). L'excitant que constituait la recherche des subventions publiques a permis le développement de cette

1. Protection légale des travailleurs. *Les problèmes du chômage*. Rapport de M. F. Fagnot, page 55.

2. Protection légale des travailleurs. *Les problèmes du chômage*. Rapport de M. Fagnot, page 58.

assurance dans les milieux ouvriers qui y sont généralement réfractaires.

En même temps, les pouvoirs publics ont trouvé une voie praticable pour participer dès maintenant aux frais de l'assurance-chômage qu'il est injuste de laisser peser sur les ouvriers.

Le succès matériel de l'assurance-chômage par les syndicats ouvriers encouragés par les pouvoirs publics a démontré la possibilité de cette assurance. Mais il n'en résulte pas qu'on puisse considérer cette méthode d'action comme un remède définitif et complet au chômage ou même comme une solution définitive de la question de l'assurance-chômage.

L'encouragement à l'assurance-chômage des syndicats peut profiter à l'élite de la classe ouvrière mais à elle seule ou à peu près. C'est là sans doute un but important que d'empêcher des ouvriers de déchoir sous les coups du chômage. Mais le problème subsiste néanmoins (1).

D'autre part dans l'ensemble, comme nous l'avons dit, le fonctionnement de l'assurance par les syndicats a été satisfaisant. Cependant il est difficile de demander à des fonctionnaires syndicaux, chargés de la mise en application des règlements sur les fonds de chômage, la minutieuse ponctualité des fonction-

1. *Les problèmes du chômage*, Conclusions proposées par M. Fagnot, page 67.

naires de carrière. Certains syndicats surtout en France n'ont peut-être pas les éléments administratifs indispensables.

En présence des modestes résultats obtenus, surtout dans notre pays, sur 5.600.000 travailleurs de l'industrie et du commerce 40.000 seulement se sont eux-mêmes garantis au moyen de caisses de chômage. Or d'après les derniers calculs statistiques, le nombre moyen des chômeurs est de 300.000 environ par jour, une grave question se pose : celle de savoir si le moment n'est pas venu pour les pouvoirs publics pour combattre les funestes effets du chômage, de chercher un remède plus énergique et plus efficace : l'assurance obligatoire.

La question est d'ailleurs posée dans d'autres pays où l'assurance facultative, sous la forme des caisses syndicales, a cependant produit des résultats très importants. Les arguments qu'on peut invoquer en faveur de l'obligation de l'assurance contre le chômage sont en général les mêmes que ceux qui justifient l'application de ce principe aux autres assurances. La prévoyance individuelle ne garantit qu'une nécessité contre les risques du chômage. Et pour une grande partie des travailleurs, les charges d'une caisse de chômage seraient si lourdes et les cotisations devraient être tellement élevées que la plupart renonceraient à s'affilier à cette institution. De telle sorte que les ouvriers les plus exposés ne peuvent par leurs

seules forces individuelles se garantir contre le fléau qui les menace.

Ce problème soulèvera naturellement beaucoup de questions ayant trait au côté financier du système : coût de l'assurance obligatoire et répartition des charges. Mais ainsi que le disait M. Fagnot dans un congrès récent, « dans l'état actuel des études, l'examen de ces questions est prématuré (1)... »

Nous nous bornerons donc à dire que les expériences actuellement faites en France et en Belgique ont démontré la possibilité de l'assurance contre le chômage ; mais qu'ainsi que le disait M. Jay au Conseil supérieur du Travail : « Pour l'assurance contre le chômage comme pour toutes les autres formes de l'assurance ouvrière, tant qu'on n'aura pas décrété l'obligation on n'aura fait qu'une œuvre partielle, on aura laissé de côté les plus intéressants. »

1. Assemblée du 10 mai 1909. *Les problèmes du chômage*, p. 67.

Vu : le Président de la thèse,
RAOUL JAY

Vu : le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Les Problèmes du chômage. Protection légale des Travailleurs, 1910. Rapporteurs : MM. F. Fagnot, Max Lazard, Louis Varlez.

L'assurance contre le chômage. Particulièrement au point de vue du contrôle. Rapport à la Conférence internationale (Paris, 18-25 sept. 1910).

La question du chômage en Belgique, par M. Théate. Rapport à la Conférence internationale (Paris, 18-25 sept. 1910).

La question du chômage en France, par M. Léon Bourgeois. Rapport à la Conf. Int. (Paris, 18-25 sept. 1910).

Histoire d'une caisse de chômage. Monographie professionnelle. Fédération Française des Travailleurs du Livre.

Statuts modifiés au Congrès Typographique de Bordeaux, 18-25 juillet 1910. Fédération des Travailleurs du Livre.

Statuts de la Fédération des employés.

Statuts des mécaniciens.

Le chômage à la Chambre des députés. E. Vaillant.

L'assurance contre le chômage. Documents du Progrès, nov. 1910. Broda.

Le chômage. F. Fagnot.

Le chômage dans l'Industrie en général et dans le Bâtiments. A. Villemin, 1910.

- Étude sur le chômage. Société industrielle de Rouen, juillet-août 1910. H. Lafosse.
- Le chômage. H. Lavergne.
- Assurance contre le chômage. Denjean.
- Le chômage et la profession. Max Lazard.
- La lutte contre le chômage. Lauwereins.
- Les formes nouvelles de l'assurance contre le chômage. Varlez.
- La statistique des ouvriers industriels sans travail en Belgique, par M. Maxweiler. Rapp. Conf. Int., septembre 1910.
- Ministère du Travail. Rapport sur les subventions aux caisses de chômage pour l'année 1910.
- Statistique des travaux de secours en cas de chômage, 1910.
- Le contrôle des chômeurs dans les caisses de chômage en Belgique. Rapport par M. René de Bruyne et M. Jules de Clerck. Conf. Int., sept. 1910.
- La statistique du chômage professionnel en France. Rapport, par M. Lucien March. Conf. Int., sept. 1910.
- Fonds intercommunal de chômage de l'agglomération gantoise. Rapport, par Louis Varlez, 1910, présenté au Conseil communal de Gand.
- L'assurance contre le chômage dans la région du Nord de la France, par Alfred Dodanthen.
- Les subventions de la province de Liège aux caisses d'assurance-chômage par MM. Laboulle et G. Grégoire. Rap. Conf. Int., 1910.
- Fonds intercommunal d'assurance contre le chômage involontaire de l'agglomération liégeoise, par Léon Troclet. Mémoire présenté à la Conf. Int., 1910.
- Mémoires et documents. L'assurance-chômage en Belgique. L. Varlez.
- Le Musée social, 1910.
- La Typographie française, juin 1910.

Les fonds communaux et provinciaux. Ministère de l'Industrie, 1901-1910.

Commission spéciale pour l'étude de la question du chômage, ville de Gand. Rap. au Conseil communal, 1910.

La question du placement en France, par M. Jean Cruppi. Rap. à la Conf. Int., 1910.

Bulletin trimestriel de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, n° 1 et n° 2, 1911.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. — Le chômage.	5
II. — Le remède: l'assurance	7
III. — Est-il possible de pratiquer l'assurance scientifique contre le chômage ? — Est-il possible d'abord de bien définir le chômage ? .	10
IV. — Peut-on avoir des statistiques suffisantes pour pratiquer l'assurance-chômage ?	19
V. — Est-il possible de parer aux conséquences imprévues du chômage ?	26
1° L'assurance-chômage suppose une organisation du marché du travail.	30
2° Elle suppose une plus grande mobilité du travail.	39
3° Contre le danger de la trop grande importance du risque existe la réassurance. . .	41
VI. — Comment organiser cette assurance. . . .	42
1° Assurance par les compagnies financières. .	42
2° Assurance par les syndicats ouvriers . . .	46
3° Assurance par les mutuelles	64
VII. — Les pouvoirs publics ne peuvent-ils collaborer à l'organisation de l'assurance-chômage ?	69
1° Leur collaboration en Belgique	69

<i>a)</i> Système gantois.	70
<i>b)</i> Système liégeois	82
2° En France	93
VIII. — Les projets d'assurance en France et en Bel- gique	117
CONCLUSIONS. — L'assurance scientifique contre le chô- mage semble possible.	125
BIBLIOGRAPHIE	141

